

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

Les Sanctions Economiques

prises en Territoire Rhénan

par les Gouvernements Alliés

comme suite aux manquements volontaires

de l'Allemagne

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le Vendredi 19 Juin 1925, à 8 h. 1/2

ES-SCIENCES POLITIQUES ET ÉCONOMIQUES

par

VINCENT BROUSTRA

Président : M. BASDEVANT, *professeur*

Suffragants { MM. ALLIX, *professeur*
ROLLAND, *professeur*

PARIS

JOUVE & C^{ie}, ÉDITEURS

15, Rue Racine, 15

—
1925

Les Sanctions Economiques

prises en Territoire Rhénan

par les Gouvernements Alliés

comme suite aux manquements volontaires

de l'Allemagne



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41547526_0009

Les Sanctions Economiques

prises en Territoire Rhénan

par les Gouvernements Alliés

comme suite aux manquements volontaires
de l'Allemagne

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le Vendredi 19 Juin 1925, à 8 h. 1/2

ES-SCIENCES POLITIQUES ET ÉCONOMIQUES

par

VINCENT BROUSTRA

Président : M. BASDEVANT, *professeur*

Suffragants { MM. ALLIX, *professeur*
ROLLAND, *professeur*

PARIS

JOUVE & C^{ie}, ÉDITEURS

15, Rue Racine, 15

—
1925

*La Faculté n'entend donner aucune approbation ni
improbation aux opinions émises dans les thèses ;
ces opinions doivent être considérées comme propres
à leurs auteurs.*



A MON PERE,

A MA MERE,

A MON GRAND-PERE,

*En témoignage de mon affection
et de ma reconnaissance.*

BIBLIOGRAPHIE

BARDOUX (Jacques) : *Politique allemande et politique rhénane* (Voir *La Rhénanie*. — 1 vol. — Paris 1922).

Bulletin de l'Institut intermédiaire international.

Bulletin Mensuel de la Chambre de Commerce française dans les provinces rhénanes.

MÉRIGNHAC (A.) : *Traité de Droit Public International* (3 vol. — Paris 1907. — 1912).

MOYE (Marcel) : *Traité Élémentaire de Droit International Public* (1 vol. 1921).

NAST (Marcel) : *De la compétence législative de la Haute-Commission Interalliée dans les Provinces du Rhin*. Extrait de la *Revue de Droit International et de Législation comparée* (1922, n° 4).

OLIVIER (Edouard-Eugène) : *De l'Occupation d'un territoire ennemi d'après les résolutions des Conférences de La Haye* (1 vol. Paris 1913).

Ordonnances de la H. C. I. T. R. (Recueil des) (1920-1921-1922-1923-1924. Imprimerie de la Haute-Commission à Coblenche).

PANGE (Jean de) : *Les Libertés rhénanes* (1 vol. Paris-1922).

POULAIN (Didier) : *Le problème des sanctions douanières en pays rhénans* (1 vol. 1923. — Grande Imprimerie Moderne. — Mayence).

Rapports du Comité directeur des Douanes à la Haute-Commission interalliée des Territoires rhénans (Imprimerie de la Haute-Commission, à Coblenche).

ROBIN (Raymond) : *Des occupations militaires en dehors des Occupations de guerre* (1 vol. Paris 1913).

ROUSSEAU (Jean) : *La Haute-Commission interalliée des Territoires Rhénans* (1 vol. 1923).

SOULEZ : *Note sur la Régie des Chemins de fer des Territoires Occupés* (1 brochure — Paris 1924).

VANARD (Robert) : *L'occupation des Territoires rhénans et le Droit Privé* (1 vol. Paris. Edition de la Vie Universitaire).

INTRODUCTION

L'occupation militaire d'un territoire étranger a toujours comporté des modifications nombreuses au statut de ce territoire.

L'occupation en temps de guerre (1) n'a plus certes aujourd'hui pour effet de faire acquérir au belligérant vainqueur la souveraineté sur le territoire ennemi ni la propriété des choses qui s'y trouvent. L'occupant doit, au contraire « respecter les lois en vigueur dans le pays » (2). Néanmoins, l'occupation en temps de guerre aboutit à un démembrement de souveraineté au profit de l'occupant. Par le fait de l'annihilation du gouvernement local, de son impuissance à remplir sa mission, l'occupant se trouve subs-

(1) Par exemple, l'occupation allemande de la Belgique et du Nord de la France de 1914 à 1918.

(2) Ce principe se trouve consacré par les Conventions de La Haye, du 18 octobre 1907, sur l'occupation en temps de guerre :

« Article 76. — L'occupation ne transfère aucun droit de souveraineté à l'occupant, mais seulement l'exercice de quelques-uns des « droits de la souveraineté. »

« Article 77. — L'autorité du pouvoir légal ayant passé, de fait, « entre les mains de l'occupant, celui-ci prendra toutes les mesures « qui dépendent de lui en vue de rétablir et d'assurer, autant qu'il « est possible, l'ordre et la vie publics, en respectant, sauf empê-
« chement absolu, les lois en vigueur dans le pays. »

« Article 78. — Dans l'intérêt de l'Armée d'occupation et des « habitants, l'organisation et le fonctionnement des services publics « sont, en principe, maintenus. »

titué à lui dans la plupart des branches de son activité. Il pourra, dès lors, non seulement légiférer dans l'intérêt de ses forces militaires, des opérations de guerre et substituer, en ce qui concerne sa sécurité, ses règlements et ses conseils de guerre aux lois et juridictions locales, mais il devra, en outre, assurer l'administration, la police, recouvrer les impôts, etc... Il devient provisoirement possesseur de fait de meubles et d'immeubles appartenant à l'Etat envahi. Enfin les deux exceptions admises par le Droit International au principe de la propriété privée en temps de guerre, les contributions de guerre et les réquisitions, rendent, dans une certaine mesure, quelque peu illusoire la protection des biens des particuliers.

Envisagée au point de vue économique, l'occupation, en temps de guerre, entraîne des troubles graves à l'activité économique normale du pays occupé. L'insécurité qui règne sur le territoire envahi, le manque de main-d'œuvre, l'épuisement des stocks de matières premières que les événements ne permettent point de renouveler, les destructions plus ou moins volontaires d'usines et autres bâtiments créateurs de richesses, enfin, depuis la guerre de 1914, le bouleversement du sol, dû autant aux méthodes modernes de combat qu'aux mouvements intenses d'armées considérables, déterminent, dans un délai relativement court, l'arrêt à peu près total de la production. Non moins importantes sont les restrictions apportées à la con-

sommatation, déterminées soit par l'affaissement de la production, soit par les mesures prises par l'occupant en vue d'assurer le plus possible sur place une partie du ravitaillement de ses troupes. Il va de soi, en outre, qu'une telle occupation crée plus qu'une barrière douanière entre le pays occupant et le pays occupé, puisqu'elle constitue une véritable séparation matérielle entre les deux territoires.

L'occupation contractuelle soit qu'elle résulte d'un armistice (1), soit d'un Traité de paix ou d'une Convention analogue (2) diffère assez sensiblement de l'« occupatio bellica ». Là, il n'y a plus de guerre. L'Etat occupant entretient simplement, en temps de paix, une force militaire sur le territoire d'un autre Etat. L'occupant ne peut donc plus exercer les pouvoirs qui ne se justifient en cas de guerre que par l'intérêt des opérations militaires. Ceux-ci se bornent, en général, à un simple droit de garnison et à la faculté d'assurer lui-même la sécurité de ses troupes sur le territoire occupé. Sauf cette réserve, l'occupant n'a plus aucun droit sur l'administration du pays et ne peut s'immiscer dans celle-ci ; les autorités locales sont indépendantes de lui et n'ont à obéir, comme les habitants d'ailleurs, qu'à leur gouvernement. Cette occupation laisse donc à l'Etat occupé non seu-

(1) Occupation des Territoires Rhénans du mois de novembre 1918 au 10 janvier 1920, par les forces militaires interalliées.

(2) Occupation des Territoires Rhénans en vertu du Traité de Versailles, mis en vigueur le 10 janvier 1920.

lement la jouissance mais aussi l'exercice à peu près complet de sa souveraineté. Tel est le principe général. Toutefois, souvent cette occupation contractuelle n'est autre que la sœur cadette de l'occupation de guerre, avec laquelle elle présente de grandes analogies et dont elle n'est alors que le reflet atténué. Il ne faut point oublier, en effet, que ces occupations, ayant une origine contractuelle, il dépendra exclusivement des contractants de donner à l'occupant une autorité plus ou moins considérable au point de vue de l'administration du pays occupé.

Envisagée au point de vue économique, l'occupation contractuelle comporte naturellement des troubles beaucoup moins graves de l'organisme économique du pays occupé, mais cependant elle y entraîne nécessairement une série de modifications essentielles. Ces modifications s'imposent non seulement par le fait matériel de la présence d'une troupe étrangère sur le territoire occupé, mais surtout par le fait que, pour assurer leur entretien, leur sécurité, leurs besoins, les forces d'occupation sont obligées de pourvoir sans obstacle à leur ravitaillement, chose essentielle, et d'éviter, dans la population des territoires occupés, des perturbations économiques qui seraient de nature à compromettre la sécurité de l'occupant. De telles mesures ne constituent en aucun cas des sanctions contre la puissance occupée ; elles sont prises naturellement sans que cette dernière puisse émettre contre elles une protestation quelconque.

PREMIERE PARTIE

Les Territoires Rhénans et le Traité de Versailles

CHAPITRE I

Le statut politique et économique des Territoires Occupés pendant l'armistice

Les territoires de la rive gauche du Rhin et des têtes de pont de Cologne, Coblenze, Mayence et Kehl, occupés en vertu des conventions d'armistice (1), du 11 novembre 1918, du 13 décembre 1918, du 16 janvier 1919, furent soumis jusqu'au 10 janvier 1920, date de l'entrée en vigueur du Traité de Versailles, à une occupation d'ordre exclusivement militaire (2).

Au début, le Haut-Commandement interallié eut seul la direction de l'occupation. Cependant, devant la complexité toujours croissante des questions à

(1) Le commandant en chef des armées alliées, par sa note N° 561 C/A du 15 novembre 1918, rappelait le respect dû à l'instrument de La Haye. La souveraineté de l'Allemagne n'était donc point écartée dans les Pays Rhénans comme elle le fut en Alsace-Lorraine.

(2) Cf. ISAMBERT (A.). « Les Provinces du Rhin pendant l'armistice ». *Revue des Sciences Politiques*, décembre 1919.

résoudre, il comprit bien vite l'intérêt qu'il avait à s'adjoindre des techniciens agissant sous son autorité et suivant ses directives. C'est ainsi que fut institué, le 22 décembre 1918, peu de jours après l'arrivée en Rhénanie des troupes victorieuses, le « Service du Contrôle Général de l'Administration des Territoires Rhénans ». Peu après, le 18 janvier 1919, fut créé un Comité économique interallié, subordonné, à l'origine, à l'autorité militaire, et ayant pour mission d'appliquer dans les Territoires Occupés les décisions adoptées en matière économique par les gouvernements alliés. Enfin, à ce Comité économique fut bientôt substituée une Commission, dénommée Commission Interalliée des Territoires Rhénans, dont les membres civils ne relevaient que de leurs gouvernements respectifs mais dont l'activité était limitée aux matières d'ordre exclusivement économique.

Les mesures qui ont été prises par ces organismes économiques ont eu pour objet exclusif de pourvoir au ravitaillement des armées d'occupation et à celui des provinces soumises à cette occupation. Elles ont eu pour principal dessein d'organiser et de diriger un service de ravitaillement pour les provinces du Rhin, car, en raison de la création d'une ligne frontière artificielle entre l'Allemagne libre et l'Allemagne occupée, le plan de ravitaillement établi par le Reich ne pouvait y recevoir exécution. D'ailleurs, le blocus de l'Allemagne ayant été maintenu pendant cette période

d'armistice (1), les provinces rhénanes s'y trouvaient théoriquement soumises. Comme, en outre, elles étaient coupées de leurs marchés de la rive droite, il était d'autant plus nécessaire de leur assurer un ravitaillement spécial en vivres, comme en matières premières d'industrie, que la population tout entière avait un besoin impérieux de certains produits que le blocus n'avait pas permis d'importer ou que les hostilités n'avaient pas permis de fabriquer. De plus, les Alliés avaient, comme tout occupant, tout intérêt à se concilier la sympathie de la population et à

(1) L'article 25 de l'armistice conclu le 11 novembre 1918, était ainsi rédigé : « Maintien du blocus des puissances alliées et associées dans les conditions actuelles ; les navires de commerce allemands trouvés en mer restant sujets à capture ».

Le premier plénipotentiaire allemand, Erzberger, obtint l'adjonction d'un paragraphe final ainsi conçu : « Les Alliés et les Etats-Unis envisagent le ravitaillement de l'Allemagne pendant l'armistice dans la mesure nécessaire ».

Après de longues négociations, on signa, en janvier 1919, à Trèves, une convention de principe. Le ravitaillement, dont les Alliés déterminaient l'importance, devait être payé, autant que possible, par des exportations de bois, de potasse, de matières colorantes. Le paragraphe 1^{er} de cette convention était le suivant : « La totalité de la marine allemande, y compris tous les paquebots et cargos, autres que ceux exceptés par une Commission qui sera instituée par les gouvernements associés, sera immédiatement placée à la disposition des gouvernements associés. Pour l'utilisation de ces navires, il sera attribué une rémunération appropriée qui sera fixée par les gouvernements alliés. »

Un règlement d'ensemble intervint à Bruxelles, le 14 mars 1919. Le Conseil Suprême Economique décidait que

1^o Les vivres seraient livrées dès l'appareillage des navires allemands ;

2^o Serait autorisée l'importation mensuelle de :

300.000 tonnes de céréales ;

70.000 tonnes de grains.

Une convention financière réglait les modalités de l'accord et les modes de paiement.

réduire plutôt qu'à voir grossir chaque jour davantage les bandes de chômeurs et d'affamés, éléments éventuels de troubles. La sécurité des troupes était donc en relation directe avec la reprise de l'activité industrielle et commerciale.

Enfin il ne faut pas non plus oublier que les Alliés étaient toujours soumis à la législation de guerre et régis par le principe de l'interdiction de commerce avec l'ennemi. (En France, décret du 27 septembre 1914). Dans ces conditions, le trafic auquel, à travers les cordons douaniers trop inconsistants, pouvaient se livrer certains commerçants ou certains mercantis alléchés, pour leur achats, par la baisse du mark, et, pour leurs ventes, par le dénuement de toute une province, était un trafic illégal, tombant sous le coup des lois pénales.

Aussi, tenant compte de la situation spéciale dans laquelle se trouvaient les Territoires Occupés, le Comité économique a-t-il pris ou suggéré des mesures tendant à lever, dans certains cas, les entraves apportées aux échanges. Les principales ont consisté à accorder des dérogations spéciales aux lois prohibant le commerce avec l'ennemi (1) (voir notamment le

(1) Du fait de l'occupation, ce Comité Economique eut sous sa direction toutes les douanes de la frontière occidentale de l'Allemagne. Les tarifs allemands furent appliqués par lui, mais les droits furent perçus en marks-papier, alors que le gouvernement allemand, sur les autres frontières, les percevait en mark-or. Il en résultait pour notre commerce un avantage considérable. C'est ce que la presse d'Outre-Rhin a appelé « le Trou de l'Ouest ».

décret du 15 janvier 1919), à organiser le transport de combustible en provenance de l'Allemagne libre (accord de Versailles du 7 mai 1919) et à prévoir certains échanges de produits entre la rive droite et la rive gauche, malgré la séparation entre les deux Allemagnes. C'est dire que le pouvoir de l'autorité occupante empiétait sensiblement sur la souveraineté de l'Etat occupé, mais que, néanmoins, ces empiètements étaient exclusivement fondés sur le fait matériel de l'occupation.

CHAPITRE II

Le statut politique et économique des Territoires Occupés après le 10 janvier 1920 et l'exécution par l'Allemagne du Traité de Versailles.

Le 10 janvier 1920 entre en vigueur un nouveau régime instauré par le Traité de Paix, signé à Versailles, le 29 juin 1919 et par l'Arrangement annexe relatif à l'occupation des Territoires Rhénans qui venaient tous deux d'être ratifiés. Le Traité de Paix, dans ses articles 428 et 429 prévoit l'occupation prolongée respectivement pendant 5, 10, 15 ans des territoires de la rive gauche du Rhin et de quatre de leurs têtes de pont. Cette occupation, d'ordre exclusivement militaire, a pour objet de garantir la sécurité de la France et de la Belgique pendant cette durée et de gager l'exécution de toutes les dispositions du Traité. Elle est organisée, dans ses détails, par l'Arrangement rhénan (1).

(1) Voir sur cette question, un intéressant article, signé I. (A). « Le régime de l'occupation rhénane, institué par le Traité de Versailles (*Revue des Sciences Politiques*, année 1921, pages 245 et suivantes).

Cette Convention rhénane a décidé, sur les instances du gouvernement américain, qu'au lieu d'abandonner aux autorités militaires d'occupation, le soin de pourvoir elles-mêmes à leurs besoins et à leur sécurité, un organisme civil, composé de quatre membres « représentant la Belgique, la France, la Grande-Bretagne et les Etats-Unis (1), dénommé Haute-Commission Interalliée des Territoires Rhénans, serait précisément chargé de prendre toutes les mesures nécessaires pour assurer l'entretien, la sécurité et les besoins des forces d'occupation. « Représentant suprême des puissances alliées et associées dans les territoires occupés », il a donc le devoir de faciliter aux armées de ces puissances l'accomplissement, en toute liberté et en pleine indépendance, de la mission qui leur est confiée. Par conséquent, il appartient à cet organisme interallié d'intervenir dans tous les cas qui, de près ou de loin, directement ou indirectement, sont susceptibles d'intéresser la sécurité, l'entretien et les besoins des troupes d'occupation. A cet effet, la Haute-Commission prend des ordonnances qui, dans la mesure de sa compétence, ont la même force que les lois du Reich ou des Etats allemands ; elles ont la même valeur que si elles émanaient des autorités

(1) Le Traité de Versailles n'ayant pas été ratifié par les Etats-Unis, le représentant américain n'a jamais été désigné officiellement. Il n'y eut jamais à la Haute-Commission qu'un observateur officieux. D'ailleurs, les troupes américaines évacuèrent leur zone d'occupation en 1923.

allemandes elles-mêmes et ne sauraient être tenues en échec par aucune disposition allemande d'ordre réglementaire, administratif ou même législatif (1).

A première vue, le champ d'action de cette Haute-Commission peut paraître assez restreint. D'une part, en effet, son action est appelée à s'exercer dans un pays où l'Administration civile reste entre les mains des autorités allemandes et sous l'autorité du gouvernement allemand, où l'organisation politique, le pouvoir judiciaire (2), le régime financier, scolaire,

(1) *Ord. I. Art. 1er*, (1^{er} janvier 1920) : « Les ordonnances de la Haute-Commission ont force de loi et, dès leur publication, seront reconnues comme telles par les autorités alliées et par les autorités allemandes.

Ord. I. Art. 2 (10 janvier 1920) : « Un bulletin officiel de la Haute-Commission Interalliée publiera les ordonnances de la Haute-Commission ».

§ 157 du *procès-verbal de la séance 9. H. C. I. T. R.*, 11 février 1920 : La Haute-Commission décide que la publication des ordonnances sera faite par voie d'affiches au Palais de la Haute-Commission ».

§ 156 du *procès-verbal de la séance 9. H. C. I. T. R.*, 11 février 1920 : La Haute-Commission n'a pas l'intention de faire publier régulièrement toutes ses ordonnances et instructions dans la presse quotidienne allemande, la publication de ces textes étant suffisamment assurée par leur affichage et leur insertion au Bulletin de la Haute-Commission ; mais si, dans l'intérêt des populations des territoires occupés et pour la sécurité des armées d'occupation, il était utile de faire paraître dans la presse un avis officiel ou une ordonnance, la Haute-Commission se réserve la faculté d'agir par voie de réquisition, si la presse ne déférait pas à son invitation.

(2) Article 13 de l'Arrangement rhénan :

.....
c) Les tribunaux allemands continueront à exercer leur juridiction civile et criminelle; sauf en ce qui concerne les exceptions contenues dans les paragraphes d et e ci-dessous.

d) Les forces armées des puissances alliées et associées et les personnes à elles attachées à qui les généraux commandant les armées d'occupation auront délivré un laissez-passer révoquant, et toutes les personnes employées par ces troupes ou à leur service, seront exclu-

demeurent régis par la loi allemande, où enfin la population a le droit de jouir, conformément aux lois allemandes, du libre exercice de ses droits personnels, civiques et des libertés individuelles. D'autre part, sa compétence législative ne saurait dépasser les limites qui lui ont été assignées par l'Arrangement rhénan. Toutefois la souplesse et l'imprécision du terme « sécurité » employé par la Convention rhénane devait permettre aux puissances occupantes d'étendre singulièrement leur souveraineté. C'est ainsi que les lois d'Empire et d'Etat et les règlements généraux non encore appliqués dans les territoires occupés au 10 janvier 1920 ne peuvent entrer en application qu'après avoir été reconnus sans danger pour la « sécurité » des troupes d'occupation. C'est ainsi que toute nomination ou déplacement de fonctionnaires doit être soumis à l'examen de la Haute-Commission qui doit rechercher si, du point de vue de l'occupation et de la « sécurité » des armées, il est ou non sans danger que la personne objet de la décision de l'autorité allemande exerce ses fonctions. C'est ainsi encore qu'elle peut restreindre l'exercice des droits individuels, politiques et civiques et des libertés individuelles, chaque fois que cela est nécessaire pour assurer la « sécurité

sivement justiciables de la loi militaire et de la juridiction militaire de ces troupes.

e) Toutes les personnes qui commettent un crime ou un délit contre la personne ou les biens des forces armées des puissances alliées et associées, pourront être traduites devant la juridiction militaire des dites troupes.

des troupes ; — et même, si cette « sécurité » l'exige, la Haute-Commission peut aller, par la proclamation de l'état de siège, jusqu'au dessaisissement des autorités civiles locales.

Ce rapide exposé de la compétence de la Haute-Commission et des limites dans lesquelles elle peut s'exercer, montre que, dans ses attributions, la Haute-Commission ne peut intervenir dans le domaine économique que très indirectement. Elle y intervient seulement pour contrôler l'exécution de certains jugements rendus pour faits accomplis pendant l'armistice en matière douanière ou commerciale (ordonnance 27-15 juillet 1920) (1), et pour exclure ou exempter

(1) *Ordonnance 27. Art. 1^{er}, § 1^{er}* : « Aucun jugement ne pourra être prononcé ni aucune sanction judiciaire ou administrative exécutée contre des personnes, maisons de commerce ou sociétés en raison de contrats ou d'actes commerciaux, financiers ou bancaires engagés ou accomplis dans les territoires occupés durant la période d'armistice avec l'autorisation expresse ou implicite des autorités alliées ».

Au sujet de cette ordonnance, M. Nast a écrit les judicieuses lignes suivantes : Pendant l'armistice, c'est-à-dire en temps de guerre, les autorités militaires alliées avaient autorisé le commerce entre les sujets alliés et les Allemands des territoires occupés ; et plusieurs Sociétés de banque alliées avaient créé des succursales en Rhénanie. Il eût été injuste, semble-t-il, que ces opérations, autorisées par l'état-major interallié ou faites avec son approbation tacite, pussent donner lieu à des poursuites. Cependant, on ne peut méconnaître que la Haute-Commission, dont les pouvoirs n'ont juridiquement existé qu'à la date du 10 janvier 1920, est sortie de ses attributions, en prenant une ordonnance qui n'intéressait en rien la sécurité, les besoins ou l'entretien des armées d'occupation et que, trop souvent, des mercantis furent seuls à invoquer. Il semble que la seule autorité compétente pour établir une mesure de ce genre eut été le commandant en chef des armées alliées, puisqu'il s'agissait d'assurer l'exécution des décisions qu'il avait régulièrement prises pendant l'armistice. (Cf. Marcel Nast : « De la compétence législative de la H. C. I. T. R. » *Revue de Droit International et de Législation comparée* 1922, n° 4.)

les militaires et les fonctionnaires de la puissance occupante des obligations douanières ou fiscales prévues par la loi allemande.

Ce régime, le plus libéral qui ait jamais existé en matière d'occupation (1), ne comporte en résumé

(1) Dans sa proclamation du 10 janvier 1920, la Haute-Commission Interalliée des Territoires Rhénans avait raison de qualifier de « particulièrement libéral... sans précédent dans l'Histoire », le régime d'occupation appliqué à la Rhénanie. Non seulement, l'arrangement rhénan adopte un régime d'occupation aux charges particulièrement allégées pour les populations, mais il crée, pour régler les modalités d'application de ce régime, un organisme civil interallié auquel est subordonné le commandement des forces d'occupation. (Voir l'article de M. Jacques Carles : « L'occupation interalliée des provinces du Rhin », Revue *L'Opinion*, des 11, 18, 25 septembre 1920.)

Le régime d'occupation, tel que le fixèrent les préliminaires de paix, du 26 février 1871 et la Convention de Rouen du 16 mars 1871, était bien plus sévère. Notamment, ce fut le commandement même des troupes occupant le pays qui exerça la direction de l'occupation : Article 8 des préliminaires du 26 février 1871 : « *Après la conclusion et la ratification du traité de paix définitif, l'administration des départements devant encore rester occupés par les troupes allemandes sera remise aux autorités françaises ; mais ces dernières seront tenues de se conformer aux ordres que le commandant des troupes allemandes croirait devoir donner dans l'intérêt de la sûreté, de l'entretien et de la distribution des troupes* ». L'article 2 de la Convention de Rouen prévoit bien des auxiliaires civils du commandement : « *L'autorité allemande placera près des chefs de corps ou partout où elle le trouvera nécessaire, des commissaires civils qui auront la haute direction dans tout ce qui concerne les intérêts allemands* ». Toutefois, leur rôle s'amoindrit très rapidement et leurs attributions furent concentrées entre les mains d'un commissaire unique, résidant au Q. G. de l'armée allemande. Cf. sur cette question : G. May. Le Traité de Francfort (1909). Correspondance de Thiers et du comte Saint-Vallier « Occupation et libération du territoire, 1871-1873 » (1903).

Le Traité de Bucarest (7 mai 1918), imposé à la Roumanie par l'Allemagne et dont la ratification fut empêchée par la victoire des Alliés, prévoyait un régime d'occupation d'une sévérité encore plus grande. Le commandant allemand aurait exercé des pouvoirs extrêmement étendus. Le gouvernement roumain devait accepter, de plus, la présence d'un agent allemand à Bucarest même, au siège des ministères.

aucune ingérence des puissances occupantes dans la législation et l'administration économique de l'Allemagne ; toutes frontières artificielles entre les provinces rhénanes et le Reich sont abattues ; les relations de l'Allemagne avec la France ou les autres puissances occupantes sont du même ordre que les relations avec les pays neutres ; les lois fiscales, économiques, douanières, commerciales de l'Empire et des différents Etats du Reich s'appliquent aussi bien en territoire occupé qu'en Allemagne libre, aussi bien aux habitants de ce territoire qu'au reste des Allemands. Aucun privilège de juridiction n'est institué au profit des ressortissants français, belges, américains, anglais. L'occupation se résume donc dans la présence en pays rhénan de troupes aux uniformes bleus ou kakis qui ont remplacé, sans modification aux statuts économiques du territoire, les feldgrau de l'Empereur déchu. Pourtant nombreuses sont les stipulations économiques que les auteurs du Traité de Paix ont insérées dans l'instrument de Versailles. Mais l'exécution de ces dispositions dépend exclusivement de la bonne volonté allemande ; ni la Haute-Commission, ni les armées d'occupation ne sont qualifiées pour en assurer le respect dans les Territoires rhénans.

On notera en particulier que l'article 270 du Traité autorise les gouvernements alliés et associés, dans l'intérêt des populations rhénanes, à établir une barrière douanière protectrice entre l'Allemagne occupée

et le Reich. Mais l'éventualité ainsi prévue ne peut être réalisée que dans l'intérêt économique des populations rhénanes et par les soins des gouvernements alliés et associés, non par une décision de la Haute-Commission.

Il n'existe donc, dans le régime d'occupation organisé par l'Arrangement rhénan et les ordonnances de la Haute-Commission, aucun principe, aucune disposition de nature économique ou autre susceptible de contraindre l'Allemagne à l'exécution des clauses économiques du Traité de Versailles (1).

Contrairement aux prévisions des auteurs du Traité, le gouvernement de la République allemande ne montre que peu d'empressement à exécuter les différentes clauses financières et militaires du Traité et surtout à verser les indemnités au titre des réparations qui lui avaient été imposées. Dès le 4 mars 1920, la Commission des Réparations (2) qui n'a commencé à fonctionner que le 24 janvier 1920, est en effet obligée de rappeler au gouvernement allemand ses obligations. Il n'est du reste même pas répondu à sa lettre !

(1) Articles 264, 265, 267, 268, 269, 270.

(2) Article 233. — Le montant des dits dommages, pour lesquels réparation est due par l'Allemagne, sera fixé par une Commission interalliée, qui prendra le titre de Commission des Réparations et sera constituée dans la forme et avec les pouvoirs indiqués ci-après, et aux annexes II à VII ci-jointes.

Ces obligations, assumées par le Reich, sont graves et nombreuses ; au regard des puissances alliées et associées, et principalement de la France (1), elles présentent un intérêt si considérable et une urgence si extrême que leur inexécution est susceptible de compromettre la situation générale des Etats créanciers et notamment l'équilibre de leurs finances. Si l'on se rappelle, d'autre part, que les obligations financières de l'Allemagne sont à exécution successive et échelonnée sur un grand nombre d'années, on conçoit facilement que toute mauvaise volonté ou toute négligence du débiteur est de nature à placer le créancier dans une situation intolérable. Les auteurs du Traité eussent donc commis une faute grave et fait preuve d'une impéritie élémentaire s'ils n'avaient prévu l'inexécution des obligations allemandes et organisé des voies et moyens propres à contraindre le débiteur

Cette Commission étudiera les réclamations et donnera au gouvernement allemand l'équitable faculté de se faire entendre.....

Article 234. — La Commission des Réparations devra, après le 1^{er} mai 1921, étudier, de temps à autre, les ressources et les capacités de l'Allemagne, et, après avoir donné aux représentants de ce pays l'équitable faculté de se faire entendre, elle aura tous pouvoirs pour étendre la période et modifier les modalités des paiements à prévoir en conformité de l'article 233 ; mais elle ne pourra faire remise d'aucune somme sans l'autorisation spéciale des divers gouvernements représentés à la Commission.

(1) « La France, m'a dit le Premier Britannique, ne peut pas « faire de sacrifices, elle doit être restaurée, elle doit être payée. Si « des sacrifices sont à faire, ils doivent l'être par les autres nations « alliées qui ont souffert moins qu'elle, qui ont subi moins de dégâts « et qui ont besoin de moins de réparations. » Récit fait par M. Briand, des conversations échangées à Downing Street avec M. Lloyd George (*J. O.*, Sénat, séance du 29 décembre 1921, p. 2423).

à s'exécuter par la force. En effet, ils ont parfaitement aperçu cette difficulté, et n'ont pas manqué d'insérer dans le Traité lui-même un certain nombre de dispositions coercitives. Ces dispositions sont d'ordres divers, mais il en existe une d'une portée générale et susceptible de réprimer tout manquement de nature quelconque relevé soit par les gouvernements alliés et associés, soit par l'un d'eux, soit encore par les organismes spéciaux institués par le Traité de Paix, comme la Commission des Réparations. Voici, au reste, la teneur de ces dispositions (paragrapbes 17 et 18 de l'annexe II à la partie VIII du Traité de Versailles):

« § 17. — En cas de manquement par l'Allemagne
« à l'exécution qui lui incombe de l'une quelconque
« des obligations visées à la présente partie du pré-
« sent Traité (partie VIII — réparations), la Commis-
« sion signalera immédiatement cette inexécution à
« chacune des puissances intéressées en y joignant
« toutes propositions qui lui paraîtront opportunes
« au sujet des mesures à prendre en raison de cette
« inexécution ».

« § 18. — Les mesures que les puissances alliées et
« associées auront le droit de prendre en cas de
« manquement volontaire par l'Allemagne et que
« l'Allemagne s'engage à ne pas considérer comme
« des actes d'hostilité, peuvent comprendre des actes
« de prohibitions et représailles économiques et finan-
« cières et, en général, telles autres mesures que les

« gouvernements respectifs peuvent estimer nécessaires par les circonstances ».

Pris dans leur ensemble, ces deux articles permettent donc aux créanciers de l'Allemagne de prendre contre elle des « sanctions » dont l'initiative et dont la nature sont abandonnées à l'imagination et au libre arbitre des Gouvernements chargés de préserver leurs pays respectifs de la négligence coupable ou de la mauvaise volonté évidente du Gouvernement du Reich, germes de destruction financière pour les Gouvernements alliés et surtout pour la France. Du fait, moins de trois mois après la mise en vigueur du Traité, les Gouvernements alliés étaient acculés à la nécessité de faire jouer cette disposition.

On se souvient que, dès le mois d'avril 1920, la France était obligée de faire usage, dans des vues de sécurité militaire, de cette disposition. Le 13 mars 1920 éclatait en effet le coup d'Etat Kapp-Lüdwitz, dont l'Allemagne profitait pour transgresser une des clauses principales du Traité de Paix (1), en envahissant une partie de la zone neutre de cinquante kilomètres au delà du Rhin. La Reichswehr ayant donc pénétré, contrairement aux clauses du Traité de Paix, dans la Ruhr pour réprimer des troubles grévistes dont la gravité fut exagérée par le Gouvernement et la presse

(1) « Art. 42. — Il est interdit à l'Allemagne de maintenir ou de « construire des fortifications, soit sur la rive gauche du Rhin, soit « sur la rive droite, à l'ouest d'une ligne tracée à 50 kilomètres « à l'est de ce fleuve ».

du Reich, et l'Allemagne, à cette occasion, ayant sans doute voulu éprouver la résistance de l'édifice international construit à Versailles en s'attaquant à l'un de ses supports principaux, le Gouvernement de la République française, désireux de parer à cette menace, fit occuper les villes de Francfort, Hambourg, Darmstadt et Duisbourg, au titre des sanctions prévues par le § 18 sus-visé (2). Cette mesure fut sévèrement critiquée par l'Allemagne qui prétendit :

1°) Que le § 18 ne s'appliquait pas à une pareille hypothèse. Le § 18, dit la thèse allemande, donne déjà aux Alliés le droit monstrueux de prendre « telles autres mesures nécessitées par les circonstances », au cas d'un manquement volontaire. La France prétend que l'expression « telles autres mesures » lui donne le droit d'occuper le territoire allemand. Mais le Traité l'aurait alors mentionné expressément, parce que le § 18 spécifie les mesures financières et économiques. Il aurait tout au moins indiqué une durée pour le cas d'occupation. De plus, les articles 426 et 432 du Traité

« Art. 43. — Sont également interdits dans la zone définie à l'article 42, l'entretien ou le rassemblement des forces armées, soit à titre permanent, soit à titre temporaire, aussi bien que toutes manœuvres militaires de quelque nature que ce soit et le maintien de toutes facilités matérielles de mobilisation ».

« Art. 44. — Au cas où l'Allemagne contreviendrait de quelque manière que ce soit aux dispositions des articles 42 et 43, elle serait considérée comme commettant un acte hostile vis-à-vis des puissances signataires du présent traité et comme cherchant à troubler la paix du monde ».

(2) Voir le compte rendu de la 2^e séance du 13 avril 1920 et la communication du gouvernement à la Chambre des députés. (*J. O.*, du 14 avril 1920, pages 916 et suivantes).

qui parlent des Pays Occupés ne prévoient en aucun cas une extension de cette occupation. Les dispositions du § 18 visent uniquement des mesures que les puissances appliqueraient dans les territoires sur lesquels elles exercent déjà certains attributs de la souveraineté et seulement réalisables donc dans les Territoires Occupés, et non des mesures qui, comme l'occupation de nouvelles contrées, équivalent à la violation la plus grave du droit de souveraineté.

2° Que, d'ailleurs, les mesures prévues dans ces articles ne pouvaient être prises que par accord de tous les Gouvernements alliés. Le Gouvernement français ne peut pas déduire de l'expression « gouvernements respectifs » du § 18 la possibilité pour chaque allié d'agir séparément, car cette interprétation serait contraire à tout le système du Traité qui a tout remis entre les mains de la Commission des Réparations et à laquelle tous les alliés doivent s'adresser pour leurs revendications. Pour que les mesures à appliquer à l'Allemagne soient donc licites, il faut qu'elles aient été prises par toutes les puissances alliées et non pas par une puissance isolée agissant de sa propre autorité.

Il est facile de réfuter cette interprétation.

Sur le premier point si, en effet, aucune action militaire, aucune occupation nouvelle n'était autorisée par le Traité, on ne comprendrait pas que les violations les plus graves du Traité, notamment celles

d'ordre militaire, fussent sanctionnées par des dispositions économiques et financières, et on comprendrait encore moins que ces sanctions économiques ou financières pussent être prises en dehors du territoire allemand ; et il est clair que ces sanctions exercées sur le territoire même de l'Allemagne contrevenante soient pourvues d'une efficacité maxima, efficacité recherchée par les rédacteurs de l'article 18 et par la lettre même de cette disposition. En outre, comme nous l'avons déjà dit, cet article embrasse toute mesure imaginable réservée à l'appréciation des Gouvernements alliés. Il est conçu en termes très clairs et très généraux qui, en cas de manquement constaté par la Commission des Réparations, autorisent toutes les sanctions, toutes les mesures, quelles qu'elles soient, que les Gouvernements respectifs jugeront nécessaire de prendre.

Sur le deuxième point il est manifeste que, par mesures émanant des « Gouvernements respectifs », il faut entendre les mesures prises par chacun des Gouvernements respectivement intéressés par un fait de l'Allemagne. La nature toute grammaticale du mot « Gouvernement respectif » n'implique pas l'accord préalable de tous les Gouvernements alliés. Poursuivre à l'absurde une telle doctrine exigerait avant l'application de la moindre mesure coercitive contre l'Allemagne l'approbation de tous les Etats signataires du Traité, à l'exception du Reich allemand. Aussi bien

chacun des Gouvernements respectifs, lorsque l'Etat qu'il représente subit une lésion, un manquement de la part de l'Allemagne, est mieux placé que son voisin, parfois sans intérêt à ce manquement qui ne l'atteint pas, pour redresser, par des mesures adéquates à leur objet, la violation de la parole donnée. D'ailleurs, cette interprétation a été fort bien admise par l'Angleterre et par l'Allemagne elle-même l'année même où le Traité de Versailles est entré en vigueur.

Donnant le premier exemple d'une action indépendante à l'égard du Reich, sans même s'être concerté préalablement avec ses alliés, le Gouvernement britannique annonça et décida alors qu'il n'envisageait pas « une saisie de la propriété des nationaux allemands » située sur le territoire du Royaume-Uni et des Dominions pour le cas où l'Allemagne ne payerait pas les réparations. Le Gouvernement britannique, devant l'émotion qu'avait produite en France une pareille décision, grâce à laquelle d'ailleurs les Allemands ont pu constituer en Angleterre ces vastes dépôts de valeurs mobilières et de devises qui échappent à la fois au Trésor allemand et aux créanciers du Reich, communiqua au Gouvernement français les explications fournies à ce sujet à la Chambre des Communes par M. Austen Chamberlain.

« On a critiqué cette initiative prise de son propre « mouvement par le Gouvernement de Sa Majesté, et « sans avoir obtenu l'adhésion des Gouvernements

« alliés ; je répondrai que les termes du paragraphe 18
 « laissent clairement à chaque Gouvernement respec-
 « tif le soin de déterminer l'action qui lui paraît néces-
 « saire, en vertu du dit paragraphe ».

Quand, en octobre 1920, M. Chamberlain invoquait pour l'Angleterre le droit d'agir en toute indépendance et en pleine liberté, c'était pour justifier une concession accordée à l'Allemagne, dans l'intérêt du marché britannique. Peut-on, par conséquent, valablement dénier à une nation alliée le droit de pouvoir utiliser cette même liberté, surtout lorsqu'elle s'efforce d'agir, non pas dans l'intérêt de son propre marché, mais dans l'intérêt général des réparations ou pour soutenir les droits communs des alliés ?

Quoi qu'il en soit de cette interprétation, dès l'année 1921, après avoir constaté certains manquements du Reich en matière de réparations et de désarmement, les Gouvernements alliés de France, d'Angleterre, d'Italie et de Belgique sont tombés d'accord pour pratiquer en commun différentes sanctions basées sur l'article 18 (7 mars 1921) (1). Dans une Conférence tenue à Londres (21 février-7 mars 1921), les Gouvernements alliés décidèrent alors :

De créer une ligne douanière aux limites de la zone neutre ;

(1) Dans de nombreuses conférences à San Remo (avril 1920), à Spa (juillet 1920), à Paris (janvier 1921), les Alliés avaient bien déclaré, en présence de la mauvaise volonté allemande, « qu'ils ne

De faire délivrer, par les services alliés, des licences d'importation et d'exportation intéressant les territoires occupés ;

De faire percevoir une taxe à l'entrée dans les pays alliés des marchandises d'origine allemande ;

sauraient tolérer la continuation des infractions au Traité de Versailles », la Commission des Réparations avait bien constaté, dès le 30 juin 1920, le manquement de l'Allemagne en ce qui concerne la fourniture du charbon et signalé aux gouvernements alliés et associés ce manquement comme étant de ceux qui rentrent dans la catégorie des manquements prévus par le § 17 de l'annexe II à la partie VIII du Traité, mais aucune sanction n'avait été alors prise.

L'Allemagne n'en continua pas moins à ne pas tenir ses engagements ni sur la destruction du matériel de guerre, ni sur la réduction des effectifs, ni pour les réparations, ni pour la fourniture du charbon. Une nouvelle conférence des Alliés se tint à Londres, du 21 février au 7 mars 1921. L'Allemagne convoquée fit des propositions dérisoires. C'est alors que les Alliés, à bout de patience, se décidèrent à passer enfin aux actes après que Lloyd George eût apostrophé en ces termes, le Dr Simons, l'envoyé du Reich : « En présence « de ces dommages gigantesques, qu'offre-t-on à la France, qui chan- « celle sous le poids des dépenses qui lui incombent du fait de sa « dette de guerre et des destructions systématiques qui ont transformé « ses plus riches provinces en un horrible désert de ruines et de « désespoir ? Que propose-t-on à la France, pressée par la nécessité « de rebâtir ses maisons détruites, de reconstruire les usines qui sont « le seul gagne-pain des pauvres gens qui ont enduré, pendant cinq « ans, les horreurs de la guerre dans les provinces dévastées, à la « France qui doit encore supporter, s'ajoutant à tout le reste, l'énorme « charge des pensions ?... Les propositions qui nous sont faites « témoignent que l'Allemagne veut, non pas remplir les obligations « qu'elle a contractées, mais les éluder, quoique ces obligations « mêmes restent bien en-deçà de celles que, conformément au « précédent créé par l'Allemagne en 1871, nous aurions pu lui « imposer... Nous avons la conviction que le gouvernement alle- « mand ne manque pas seulement à ses obligations, mais qu'il y « manque de propos délibéré. Donc, à moins que nous n'apprenions « lundi prochain que l'Allemagne est prête, soit à accepter les déci- « sions de Paris, soit à nous soumettre des propositions qui lui per- « mettraient de remplir, par d'autres modalités également satisfaisan- « tes, les obligations qui lui incombent du chef du Traité de Ver- « sailles, sous réserve des concessions accordées à Paris, nous pren- « drons, en nous fondant sur le Traité de Versailles, les mesures, « etc., etc. »

De saisir les recettes aux frontières extérieures du territoire occupé ;

D'occuper enfin les ports de la Ruhr.

DEUXIEME PARTIE

Les Sanctions Economiques prises en Territoire Rhénan pendant l'année 1921

CHAPITRE PREMIER

Généralités

Les décisions qui viennent d'être indiquées, prises par le Conseil Suprême des Gouvernements alliés, le 7 mars 1921, à Londres, ont fait l'objet de dispositions de détail arrêtées par la Conférence des Ambassadeurs déléguée à cet effet par les Gouvernements alliés.

Dans des vues essentiellement pratiques et tenant compte de l'accord absolu réalisé entre les principaux Etats alliés, la Conférence des Ambassadeurs décida d'abandonner l'organisation, la direction, l'exécution des sanctions prises à la Haute Commission Interalliée des Territoires Rhénans en tant du moins que ces sanctions de nature économique diverse s'applique-

raient au territoire rhénan. Il faut donc écarter, comme ne rentrant pas dans le cadre de cette étude, l'occupation, d'ailleurs strictement militaire, des ports de la Ruhr, ainsi que la perception d'une taxe à l'entrée dans les pays alliés des marchandises d'origine allemande. Et, soit dit en passant, on sait que cette taxe instituée en France par la loi du 21 avril 1921 n'a été perçue que trois ans après son institution : le règlement d'administration publique qui devait compléter cette loi et auquel était subordonnée l'entrée en vigueur de celle-ci n'ayant été rendu que le 18 septembre 1924 et promulgué le 20 du même mois.

La Conférence des Ambassadeurs, ainsi d'ailleurs que le Conseil Suprême, ont donc confié à la Haute Commission Interalliée des Territoires Rhénans le soin de faire jouer et d'appliquer les sanctions économiques qu'ils venaient de prendre.

Sans doute la Haute Commission Interalliée des Territoires Rhénans, en vertu même de l'Arrangement rhénan, n'est pas en soi qualifiée pour exécuter des sanctions économiques qui répugnent même à son but et à son organisation ; mais quoique ce point de vue n'ait jamais été, à notre connaissance, souligné, la Haute Commission interalliée des Territoires Rhénans, organisme économique auquel est confié le soin de faire exécuter les décisions de la Conférence des Ambassadeurs, n'a de commun que le personnel, et pour ainsi dire l'étiquette avec la Haute Commission Inter-

alliée des Territoires Rhénans, chargée de faire exécuter l'Arrangement rhénan. Il faut donc bien distinguer, au sein de la Haute-Commission elle-même, ce dernier organisme directement institué par le Traité de Paix et l'organisme nouveau créé dans des vues spéciales, pour une durée limitée, par la Conférence des Ambassadeurs, en vertu du § 18 des annexes à la partie finale du Traité de Versailles. Un détail pratique rend d'ailleurs exactement compte de l'exactitude de ce point de vue : la Haute Commission interalliée des Territoires Rhénans, créée par l'Arrangement rhénan se compose de Hauts Commissaires français, belge, anglais, américain, tandis que la Haute-Commission, organisme chargé de faire jouer les sanctions économiques est composée, à l'exclusion de tout représentant des Etats-Unis, d'un représentant français, le Haut-Commissaire de France, d'un représentant belge, britannique, et d'un représentant du Gouvernement royal d'Italie. L'Italie, puissance participante aux sanctions économiques, n'est pas une puissance participante à l'occupation ; elle n'entretient pas un seul bersaglier dans les territoires rhénans ; elle ne participe, en aucune manière, aux décisions rendues par la Haute-Commission Interalliée des Territoires rhénans, même depuis avril 1921 dans les matières expressément prévues par l'Arrangement ; par contre, elle a voix délibérative dans toutes les questions qui se réfèrent aux sanctions économiques

que, d'accord avec ses Alliés, elle a décidé d'appliquer à l'Allemagne récalcitrante.

Cette dualité d'attribution entre la Haute-Commission, prise au sens de l'Arrangement rhénan, et la Haute-Commission, prise au sens des décisions de 1921, se remarque jusque dans l'intitulé des ordonnances prises par cet organisme. Les ordonnances destinées à pourvoir à l'entretien, à la sécurité, aux besoins des forces d'occupation visent en effet normalement l'un des articles de l'Arrangement rhénan. Au contraire, les ordonnances prises par la Haute Commission, en vertu des pouvoirs qui lui sont délégués par le Conseil Suprême ou par la Conférence des Ambassadeurs, se réfèrent exclusivement aux délibérations de Londres et de Paris ; elle ordonne, « en exécution des décisions prises par la Conférence des Gouvernements alliés à Londres, le 7 mars 1921, et par la Conférence des Ambassadeurs, déléguée à cet effet par les Gouvernements alliés, le 2 avril 1921 ».

Donc homogénéité de personnes (1) ; hétérogénéité de fonctions.

Il importe de remarquer dès à présent que ce régime de sanctions économiques institué pour un temps indéterminé, destiné à briser seulement la mauvaise volonté allemande ne s'est maintenu que jusqu'en octobre 1921 (ordonnance 98), mais il sera repris et

(1) Sauf, pourtant, en ce qui concerne le représentant italien qui, comme nous l'avons dit précédemment, n'intervient que dans les questions se référant aux sanctions économiques.

amplifié au cours de l'année 1923, à la suite de nouveaux manquements extrêmement graves de l'Empire allemand.

Quoique passager, dès 1921, l'exercice de ces sanctions a d'ailleurs eu une répercussion sensible sur le régime même de l'occupation rhénane. Pour en assurer l'application, la Haute-Commission a dû, en effet, d'accord avec les Gouvernements alliés, notamment avec les Gouvernements français et belge, faire appel à un personnel nombreux de douaniers et autres agents qu'il a fallu de toute nécessité loger dans les territoires rhénans et protéger contre les entreprises et les vexations des particuliers et de l'Administration allemande. Ce personnel a été logé par voie de réquisition, comme les militaires eux-mêmes ; il a dû faire l'objet des mêmes privilèges fiscaux et juridictionnels que le personnel de l'occupation ; il a dû être protégé contre les injures, contre les voies de fait, contre les abus de toute nature de la même manière dont sont protégés les militaires et les agents de la Haute-Commission Interalliée des Territoires Rhénans. Par la nature des choses, l'Arrangement rhénan devait ainsi s'étendre à des individus qu'il ne pouvait couvrir dans sa conception primitive ou plutôt le paragraphe 18 de l'annexe II à la partie VIII du Traité de Versailles devait se confondre avec les dispositions particulières de l'Arrangement rhénan.

Nous aurons donc à étudier les dispositions prises

par la Haute-Commission en matière de douane, d'exportation, d'importation, et l'ensemble des prescriptions en résultant (1).

(1) Naturellement la presse allemande, dans son unanimité, protesta avec violence contre les sanctions prises et saisit cette occasion pour dénaturer, une fois de plus, les intentions réelles de la France. Le *Vorwärts*, de Berlin, organe de la Socialdémocratie, écrivait, dans son numéro du 31 janvier 1921 : « Le régime douanier spécial dans les Pays Rhénans n'est pas autre chose que le commencement de leur annexion par la France... »

Il en fut de même pour les corps constitués. Dans l'Assemblée de ville, du 25 février 1921, le Premier Bourgmestre de Cologne s'exprimait en ces termes : « Parmi les sanctions qui doivent servir à l'exécution des exigences économiques et financières des puissances alliées, il en est deux qui atteignent tout particulièrement les Rhénans : la prolongation de la durée de l'occupation et la création d'une frontière douanière le long du Rhin. Nous déclarons maintenant à la face de la Conférence de Londres que l'application de ces clauses ne saurait affaiblir notre fidélité à l'Allemagne et au peuple allemand et que les graves préjudices économiques qu'elles pourraient nous porter doivent être subordonnés, tant par nous que par le gouvernement du Reich, aux intérêts du peuple allemand tout entier. »

CHAPITRE II

Saisie des Recettes douanières aux frontières extérieures des Territoires occupés

A la date du 8 mars 1921, agissant en exécution des décisions prises la veille à Londres, la Haute-Commission, par son ordonnance 77, décidait :

1° La saisie ou le blocage de toutes les recettes douanières perçues en Territoire Occupé par l'Administration allemande sur la frontière située entre l'Allemagne d'une part et la France, la Belgique et le Luxembourg d'autre part ;

2° La perception au compte des Gouvernements alliés et conformément aux tarifs allemands en vigueur, de toutes les taxes douanières applicables aux marchandises venant de France, de Belgique, du Luxembourg ou expédiées vers ses pays ;

3° La Haute-Commission plaçait sous ses ordres l'Administration des douanes allemandes, les services d'importation et d'exportation et le service du contrôle des évasions fiscales.

Des dispositions ultérieures devaient régler le détail

des mesures ainsi prises, lesquelles étaient par ailleurs sanctionnées par des peines d'emprisonnement jusqu'à cinq ans et d'amende jusqu'à 100.000 marks ce qui, à une époque où la dépréciation du mark n'avait pas encore fait place à son avilissement, était d'une assez grande sévérité.

De plus l'Ordonnance 77 susvisée a été développée et mise au point par les dispositions des ordonnances 81, 82, 84, 86, 88, 91, et par divers règlements d'application. Il était, en effet, nécessaire, pour assurer la perception des recettes douanières, à l'entrée ou à la sortie des Territoires Occupés vers l'Etranger, de discipliner rigoureusement l'activité des fonctionnaires allemands placés sous les ordres de la Haute-Commission, trop enclins à éluder ses décisions et à obéir aux instructions secrètes que, dès cette époque sans doute, le Gouvernement du Reich ne manquait pas d'envoyer à ses subordonnés ; de les contrôler par l'adjonction des fonctionnaires alliés ; de retoucher légèrement certains tarifs et d'établir des pénalités spéciales ; de donner enfin compétence aux juridictions alliées pour appliquer ces pénalités. Les points les plus importants à relever à cet égard sont les suivants :

1° *Contrôle des Administrations douanières allemandes.* — Nous venons de voir que l'Ordonnance 77 place l'Administration douanière allemande sous les ordres de la Haute Commission.

Pour assurer, entre autres desseins, l'exécution de cette décision, la Haute-Commission, par son ordonnance 80, du 8 avril 1921, article 8, instituait un organisme dénommé Comité Directeur des Douanes Interallié et le chargeait de la direction des services douaniers dans le Territoire Occupé. A ce titre, le Comité Directeur des Douanes, composé d'un haut fonctionnaire français, d'un belge, d'un anglais, d'un italien enfin, recevait délégation de la Haute-Commission à l'effet ou en vue d'édicter tout règlement d'application et d'interprétation en matière douanière et était investi d'une autorité hiérarchique complète sur tout le personnel appartenant au service des douanes. Ce personnel devait se composer de tous les fonctionnaires et agents des douanes allemandes en service alors dans le Territoire Occupé et des fonctionnaires et agents des Douanes alliés mis à la disposition du Comité Directeur des Douanes par les Gouvernements Alliés.

L'on sait, qu'en fait, seules la France et la Belgique ont pu envoyer des douaniers dans les territoires rhénans et nul n'a aperçu sur les rives du grand fleuve qui nous sépare de la Germanie des agents de cette administration de kaki ou de grigio verde habillés, bien que l'autorité douanière supérieure fut, en partie, anglaise et italienne.

C'est sans trop de résistance, sinon sans répugnance visible, que l'Administration des Douanes allemandes

se soumit aux ordres de la Haute-Commission et de son Comité Directeur des Douanes. L'on n'eut en fait à relever que de très rares révocations ou expulsions de douaniers allemands dont la mauvaise volonté fut évidente. De plus, le personnel allemand des Douanes en cas de refus d'obéissance ou d'infraction soit à l'ordonnance 77 sus-mentionnée, soit aux règlements d'exécution émanant du Comité Directeur des Douanes était, comme on le verra ci-après, passible d'emprisonnement ou d'amende et justiciable des Tribunaux militaires alliés. La crainte des sanctions rigoureuses et le peu d'audace que l'Allemagne montra alors dans sa résistance au Traité de Versailles ont contribué au respect matériel de cette discipline que ses fonctionnaires avaient dû accepter.

Enfin, l'ordonnance 86 de la Haute-Commission, en date du 28 avril 1921, imposait aux Administrations allemandes des chemins de fer, des postes et télégraphes l'obligation de **concourir au fonctionnement** du service des Douanes et de se conformer aux ordres donnés par la Haute-Commission et son Comité Directeur des Douanes. En outre, aux termes de l'ordonnance 88 du 2 juin 1921, les agents alliés des Douanes étaient investis, en l'absence des agents allemands ou en cas de refus par ceux-ci de remplir leurs obligations, de toutes les attributions afférentes auxdits agents allemands, en ce qui concerne la constatation et la répression des infractions douanières.

II. — *Pouvoir réglementaire en matière de Douane.*

— Ayant pris en main l'Administration des Douanes en Territoire Occupé, la Haute-Commission devait jouir de tous les pouvoirs et de toutes les attributions appartenant à l'Allemagne dans la gestion de cette administration. Elle devait notamment pouvoir adapter aux circonstances nouvelles les règlements en usage jusqu'alors et les tarifs applicables aux différentes marchandises entrant en Allemagne ou bien en sortant. Il est clair que ces pouvoirs quasi-souverains pouvaient être exercés dans des vues nettement économiques ou politiques et favoriser, par des tarifs appropriés, le commerce de telle ou telle nation voisine. Sans doute l'Allemagne était liée avec les Etats signataires du Traité de Versailles par la clause de la Nation la plus favorisée, mais, outre les obstacles de fait qu'elle opposait volontiers à l'activité du commerce français et belge notamment, l'Allemagne avait, dès l'année 1919, remanié ses tarifs douaniers, et comme nous le verrons dans une chapitre ultérieur, édicté des prescriptions relatives à l'importation et à l'exportation d'une telle rigueur que l'importation en Allemagne de marchandises françaises ou belges, autres que les produits alimentaires de première nécessité, se heurtait à des barrières très difficilement franchissables. De plus, dès le 21 juillet 1919, l'Assemblée de Weimar avait voté, en raison de la baisse progressive du mark-papier, la perception des droits de

douane sur la base de l'or : toutes les semaines, le coefficient applicable aux droits inscrits au tarif était établi en fonction de la dépréciation du mark par rapport au dollar, pris comme étalon-or.

L'on eut pu croire, donc, que la Haute-Commission, tout en protégeant les intérêts des populations rhénanes et en évitant la submersion économique des Territoires Occupés se serait volontiers acheminée vers un régime d'échange de moindre rigueur. Mais l'on n'est pas peu surpris de constater, à la lecture des règlements ou des circulaires rendus par le Comité Directeur des Douanes que, dans ce domaine, la Haute-Commission est restée à peu près inactive. Il est en vérité difficile de relever, dans le tarif allemand applicable aux importations en provenance de l'étranger, un seul point qui ait subi une modification quelconque, pour lequel une légère dérogation ait été envisagée. Toutefois, à l'analyse, cette carence peut néanmoins s'expliquer. Sans mettre en doute un seul instant les connaissances techniques, si difficiles à acquérir dans ce domaine, des agents alliés et du Comité Directeur des Douanes chargés d'appliquer les tarifs allemands, il ne faut pas perdre de vue que les organismes établis à Coblençe étaient essentiellement de nature interalliée, que l'application des sanctions économiques édictées à Londres dépendait du bon vouloir de chacun des représentants belge, français, italien, anglais siégeant à la Haute-Commission et que, pour

ménager les scrupules de certains de leurs collègues, les délégués français et belges ne pouvaient prétendre à une emprise véritablement profonde sur le régime douanier allemand. On n'a pas besoin d'insister d'ailleurs, et il n'est un secret pour personne que ce n'est qu'à grand peine que le principe même des sanctions économiques avait été arraché au Gouvernement de Sa Majesté Britannique. D'autre part, si dans le but d'augmenter les importations alliées et neutres au détriment du commerce allemand et d'exercer ainsi une pression économique sur le Gouvernement du Reich, les puissances alliées avaient allégé les taxes douanières applicables aux marchandises entrant en Allemagne par les frontières extérieures des Territoires occupés, l'Allemagne n'aurait pas manqué d'installer, pour amortir les effets de l'initiative alliée, un cordon douanier protecteur le long de la frontière Est des Territoires Occupés. Et ainsi le commerce et l'industrie rhénans qu'il nous appartenait, pour des raisons diverses, de protéger, auraient été, en définitive, les principales victimes de ces représailles économiques qui les auraient privés du plus grand nombre de leurs débouchés normaux. De plus, on peut penser que les Alliés, qui avaient condamné l'Allemagne, à Versailles, à payer une somme considérable au titre des Réparations n'avaient pas grand intérêt à s'attaquer à l'économie allemande : le capital transférable d'un pays débiteur est forcément limité et celui-ci,

pour s'acquitter du surplus, doit remettre à son ou ses créanciers soit des marchandises produites par lui, soit des devises étrangères, montant de ses ventes à l'extérieur, ce qui suppose évidemment une certaine aisance du commerce extérieur du débiteur, ce dont l'Allemagne se plaignait précisément de manquer.

III. — *Juridiction et compétence.* — Les ordres donnés par la Haute-Commission et par le Comité Directeur des Douanes, en vue d'établir des sanctions économiques en matière douanière s'imposaient tout naturellement aux agents douaniers et autres des administrations allemandes et aux particuliers de nationalité quelconque ayant à faire avec la douane du Territoire Occupé.

Il était de toute nécessité que ces ordres fussent exécutés sans résistance ni des uns ni des autres. Or, il est clair que sans préjuger la bonne ou mauvaise foi des juridictions allemandes, normalement compétentes en cette matière, il eut été peu sage de leur maintenir une compétence exclusive pour statuer sur les refus d'obéissance des agents allemands ainsi que sur les fraudes commises par les particuliers, fraudes portant désormais préjudice à la Caisse des Réparations. Il était donc nécessaire, ou bien d'exercer un contrôle sur ces juridictions, ou bien de leur enlever toute compétence et de soumettre les infractions douanières à la connaissance des Tribunaux alliés. Dans

un esprit de mesure et d'équité, la Haute-Commission a trouvé bon d'établir un moyen terme entre deux points de vue opposés : par son ordonnance 84 du 27 avril 1921, elle a décidé de donner compétence aux Tribunaux militaires alliés pour connaître de toutes les infractions commises en matière douanière, mais elle édictait simultanément que les autorités militaires saisies de ces infractions ou bien la Haute-Commission elle-même pourraient s'en dessaisir au profit des autorités judiciaires allemandes (1).

(1) Voir notamment à ce sujet, un intéressant arrêt de la Cour de Cassation (10 août 1922). Deux commerçants français, établis à Mayence, s'étaient rendus coupables de diverses infractions aux ordonnances douanières de la Haute-Commission et aux lois douanières allemandes. Déférés à la justice militaire en vertu de l'ordonnance 84, ils furent condamnés par le Conseil de guerre de Bonn. Après un pourvoi en révision, devant la juridiction militaire, ils attaquèrent le jugement rendu devant la Cour de Cassation, en se fondant sur l'incompétence du Conseil de guerre pour statuer sur les infractions douanières (art. 273 c. Just. mil.). La Cour de Cassation rendit l'arrêt suivant :

« Sur le moyen unique pris de la violation de l'article 273 du Code de Justice militaire, en ce que le jugement du 28 mars prononce des condamnations pour des infractions douanières, alors qu'aux termes de l'article précité les infractions aux lois sur les douanes ne sont pas soumises à la juridiction des Conseils de guerre ;

« Attendu que les réglementations douanières instituées dans les provinces rhénanes ont été établies dans l'intérêt des Etats alliés qui occupent ces territoires et, par conséquent, dans celui de l'Etat français ;

« Attendu, dès lors, que le Conseil de guerre qui a statué au regard de X..., était compétent pour connaître de faits qui, comme dans l'espèce, portaient atteinte aux intérêts français ;

« Attendu, au surplus, qu'en exécution de l'article 428 du Traité de Paix de Versailles, relatif à l'occupation militaire des Territoires rhénans, il a été institué, par l'arrangement du 28 juin 1919, une Haute-Commission, à laquelle l'article 3 du dit arrangement confère le pouvoir d'édicter des ordonnances ayant force de loi ;

« Attendu qu'en attribuant compétence à la juridiction militaire par ces ordonnances visées aux jugements attaqués, pour connaître des infractions aux lois sur les douanes, par dérogation à l'article 273 du Code de Justice militaire, la Haute-Commission n'a fait

De fait, dans des cas assez nombreux, quoiqu'ils ne représentent que la minorité des affaires ainsi jugées, les Tribunaux allemands ont reçu compétence à l'effet de statuer sur certaines infractions douanières. Des dispositions identiques se retrouvent, soit dit en passant, ce qui touche les infractions en matière d'exportation et d'importation et les infractions au régime des douanes intérieures.

La perception des recettes douanières effectuées pour le compte des Gouvernements alliés n'a soulevé, pendant toute la durée des sanctions, aucune difficulté spéciale. Les agents de perception étaient les mêmes que sous le régime antérieur, les tarifs n'avaient pas été modifiés, les infractions commises semblent n'avoir été ni plus ni moins nombreuses.

Il est juste également de reconnaître que cette sanction a été coûteuse pour les autorités qui l'exerçaient, qui avaient dû faire appel à un nombreux personnel et qu'en outre, bien que perçu sur la base du mark-or, le produit des douanes a été relativement très modeste. D'ailleurs, il faut dire que, dans le budget du Reich, il n'a toujours figuré que pour une quotité beaucoup plus faible que dans la plupart des autres pays alliés.

qu'user des pouvoirs qui lui ont été conférés ;

« Que, dès lors, le Conseil de guerre de Bonn était compétent pour connaître des faits sur lesquels il a statué ;

Par ces motifs :

« Rejette... »

D'une manière générale, la Cour de Cassation a toujours reconnu les pouvoirs les plus étendus aux autorités civiles et militaires d'une armée occupant un territoire étranger dès que l'ordre public, et, par conséquent, la sécurité des troupes d'occupation étaient en jeu.

CHAPITRE III

• *Création d'une ligne douanière le long du Rhin*

La saisie des recettes douanières aux frontières extérieures du Territoire Occupé ne reposait pas sur une conception originale. Le blocage ou la saisie par un Etat d'une catégorie de recettes appartenant à un autre Etat est, en effet, une opération banale et qui a déjà un passé historique fort long (1). Mais dans la configuration même des Territoires Occupés et de leur régime, les Gouvernements alliés devaient trouver un mode de sanctions propres et telles que nulle part

Voir les arrêts rendus lors des occupations françaises en Italie, en Cochinchine, au Tonkin, en Tunisie, en Syrie, etc... Cass. 14 et 28 décembre 1865. Cass. crim. 11 février 1909. Cass. crim. 13 novembre 1919. Cass. crim. 23 juin 1921.

(1) Par exemple, l'établissement en Egypte d'un régime spécial, dit de « condominium », franco-anglais, par un décret égyptien de novembre 1876 qui réorganisait les finances égyptiennes dans l'intérêt des créanciers, en les plaçant sous la surveillance de deux contrôleurs européens, l'un anglais, l'autre français.

Après la fin du dualisme franco-anglais, depuis l'occupation anglaise, les grandes puissances étaient encore intervenues en 1890 pour autoriser la conversion de la dette garantie par privilège. Le contrôle sur les finances de l'Egypte fut constitué sous la forme de quatre agences :

- 1^o Caisse ou Commission de la Dette publique ;
- 2^o Conseil Supérieur et Conseil d'Administration de la fortune privée du Khédive ;
- 3^o Commission de l'Administration des Domaines ;
- 4^o Administration internationale franco-anglaise, gérant les chemins de fer, les télégraphes et les ports d'Alexandrie, dont les revenus furent affectés à la Dette privilégiée.

ailleurs on n'en retrouve de semblables. Exerçant dans les Territoires Rhénans les droits de l'occupant, installées dans certains postes avancés de la rive droite du Rhin, les Puissances alliées devaient trouver un moyen concret de nature économique qui fut susceptible de réduire l'Allemagne à remplir ses obligations. Ce moyen consistait à créer, entre les Territoires Occupés et l'Allemagne libre, une barrière douanière intérieure tout à fait semblable à celle qui sépare deux Etats voisins. Il paraissait pouvoir servir tout à la fois à remplir la caisse des Gouvernements alliés et à mettre obstacle aux libres relations entre la rive droite et la rive gauche du Rhin, occupée par les troupes victorieuses. La création de cette ligne douanière fut décidée par la Conférence de Londres le 7 mars 1921 et par la Conférence des Ambassadeurs du 2 avril de la même année. Cette mesure fut donc prise en

Cette organisation fut ensuite sensiblement modifiée par un décret khédivial, rendu en exécution de la Convention franco-anglaise du 8 avril 1904.

Une organisation du même genre a été également instituée dans l'Empire ottoman pour assurer le paiement de la Dette publique placée à l'étranger. La Turquie restait chargée seulement de ses emprunts de 1854, 1855 et 1871. Pour les autres, sa banqueroute de 1875 a été réglée par le décret, dit du 28 mouharrem 1299 (8-20 décembre 1881). Un Conseil d'Administration international, composé de représentants des créanciers, constitué suivant les recommandations du protocole XVIII du Traité de Berlin, contrôlait directement les finances de l'Empire ottoman et, par voie de conséquence, l'Administration intérieure du pays.

Cf. sur ces questions : A. Leroy-Beaulieu, « Le Contrôle anglo-français en Egypte », *Revue des Deux-Mondes*, 1^{er} août 1882. — Franconi « Le Contrôle financier international en Egypte », *Annales des Sciences Politiques*, 15 mars 1918. — Morawitz « Les Finances de la Turquie », 1 vol. Paris, 1902.

même temps que celle exposée au chapitre précédent.

Ces Hautes Autorités confièrent à la Haute-Commission le soin de prendre les mesures propres à en assurer l'efficacité et à en organiser le fonctionnement. Par son Ordonnance 81 sus-rappelée, la Haute-Commission constituait, à l'est du Territoire Occupé, une ligne douanière dont le tracé établi du Nord au Sud du Rhin depuis son entrée en Hollande jusqu'à la hauteur de Lohausen, y compris les ports de Schwelgern, Ruhrort, Duisbourg, contournait une tête de pont autour du Düsseldorf, jalonnée par Lohausen, Ratingen, Hubbebrath et Erkrath, suivait la tête de pont de Cologne, puis le Rhin entre les têtes de pont de Cologne, Coblenze et de Mayence, enfin le Rhin encore de la tête de pont de Mayence à la frontière alsacienne.

Il était assez délicat d'établir des tarifs spéciaux aux limites intérieures des Territoires Occupés. La Haute-Commission résolut cette difficulté de la manière la plus simple : l'ordonnance 81 dispose en effet que les tarifs d'importation à l'entrée de la frontière orientale du Territoire occupé devront représenter les 25 % des droits imposés par le tarif allemand à l'entrée de la frontière nationale et que les tarifs de sortie devront être égaux à ceux prévus par le tarif allemand à l'entrée des marchandises en Allemagne, mais, et il est inutile de souligner l'importance de cette atténuation, décomptée non plus au tarif or mais au tarif

du mark-papier. Par ces deux tempéraments (réduction des $\frac{3}{4}$ sur les tarifs d'importation et réduction au tarif papier des droits de sortie) on voulait permettre aux populations rhénanes d'exporter vers l'Allemagne libre dans des conditions aussi peu onéreuses que possible et imposer le poids de cette nouvelle sanction aux exportateurs de la rive droite, mais il n'est pas difficile d'apercevoir que le jeu de l'incidence fiscale et économique devait tout naturellement dérouter ces prévisions d'ordre et d'allure purement juridiques. D'ailleurs certaines exemptions de droits étaient prévues, ainsi que des tarifs spéciaux applicables, par exemple, aux produits chimiques pharmaceutiques, aux matières colorantes synthétiques et à certaines denrées. En outre, les marchandises circulant sur le territoire allemand en transit international n'étaient pas atteintes par les dispositions nouvelles. Mais les marchandises étrangères destinées à l'Allemagne non occupée devaient acquitter, à leur entrée dans les Territoires Occupés qu'elles traversaient, les mêmes droits que si elles étaient destinées à ces derniers. Les marchandises allemandes, transitant par les Territoires Occupés et destinées à l'étranger, devaient simplement acquitter à la sortie des Territoires Occupés les taxes à l'exportation prévues par les lois et règlements du Reich. L'exécution de ces différentes prescriptions étaient réservées au Comité Directeur des Douanes, institué comme il a été dit plus haut, lequel était chargé

de prendre tout règlement d'application et d'interprétation et d'exercer son autorité sur le personnel allié et allemand appartenant au service des Douanes. Cette autorité s'est manifestée d'une façon très effective puisque, par ordre du Comité Directeur des Douanes, nombreux furent les fonctionnaires et agents des douanes allemands qui ont été mutés dans un poste de la frontière nouvelle.

On n'a remarqué à cet égard que peu de résistance, du moins apparente. Certains agents allemands préférèrent bien chercher un refuge en Allemagne non occupée plutôt que de servir sous les ordres des Alliés; la « Frankfurter Zeitung » écrivait bien le 18 avril 1921, qu'« en raison du caractère des services que les autorités françaises exigeaient des douaniers allemands, certains d'entre eux, ne pouvant pas concilier avec leur conscience et le serment prêté aux services allemands l'exécution des exigences françaises, avaient abandonné volontairement leurs fonctions »; il n'en est pas moins vrai que la majorité de ces agents remplit sa tâche et que le Gouvernement du Reich lui-même, un mois après la mise à exécution de cette sanction, adressa aux fonctionnaires des douanes l'ordre de continuer leurs fonctions sous la direction et le contrôle interallié. Du reste, les dispositions pénales et juridictionnelles applicables en matière de douane extérieure et dont nous avons parlé au chapitre précédent furent éten-

dues au régime de la nouvelle frontière. Le service y était assuré dans la région du Nord par l'Administration belge, et, à partir d'Erkrath, par la douane française qui desservait ainsi la tête de pont de Cologne, placée en zone anglaise. Mais il importe de retenir ici encore que, seuls exécutants de cette sanction interalliée, les Français et les Belges agissaient une fois de plus au nom de tous les Alliés, pour le compte de chacun d'eux, et recevaient leurs directives du Comité Directeur des Douanes, établi à Coblenz, et composé, ainsi qu'il a été dit, de quatre hauts fonctionnaires appartenant aux quatre puissances alliées.

Ainsi donc, le commerçant de Cologne, habitué à contempler de paisibles uniformes britanniques, vit s'installer auprès d'eux et se crut brimé par de non moins paisibles mais plus gênants uniformes, ceux-là de couleur bleue, devant lesquels ses poches remplies du papier de la Reichsbank devaient se vider, — pourtant au profit commun de la garde britannique comme de la garde française. Mais, du coup, la première lui devenait sympathique, et toutes ses malédictions, il les réservait désormais à la seconde!

D'ailleurs les pays rhénans ne pouvaient arrêter leurs relations commerciales avec l'Allemagne qu'à la condition de trouver une compensation du côté de la France. Mais l'opposition des protectionnistes fran-

çais fut irréductible. Elle ne permit pas l'octroi, aux produits rhénans, de tarifs préférentiels. Aussi les industriels et commerçants des Territoires Occupés pouvaient-ils demander avec quelque raison, puisque la France ne consentait pas à entr'ouvrir sa barrière douanière, la suppression de la ligne douanière du Rhin dont la population ressentait la gêne et dont, d'ailleurs, le rendement, par suite de la modicité des tarifs, était minime (1).

(1) Ce rendement, durant les quelques mois d'existence de cette ligne douanière, n'aurait été que de cent quarante millions de marks-papier, soit une dizaine de millions de marks-or, les frais devant être déduits. (Rapport du budget spécial, pour l'exercice 1922, des dépenses recouvrables, page 18.)

CHAPITRE IV

Délivrance par les services alliés des licences d'importation et d'exportation intéressant les Terri- toires Occupés

Les nécessités de la guerre avaient conduit l'Allemagne, dès 1915, à supprimer la liberté du commerce extérieur comme d'ailleurs à réglementer les échanges à l'intérieur. Elle appliqua ainsi à son économie le régime du contingentement, c'est-à-dire le contrôle des marchandises qui entrent dans le pays ou qui en sortent, régime qu'ignoraient avant la guerre les pays qui connaissent les droits de douane.

En effet, la raréfaction des denrées et des approvisionnements les plus indispensables, le souci de maintenir la devise nationale à un niveau honorable et à peu près constant, ont forcé l'Allemagne, comme de nombreux pays belligérants et même neutres, à contrôler, d'une façon très étroite, le nombre et la qualité des marchandises dont la sortie vers l'extérieur ou dont l'entrée dans le pays peut avoir lieu sans inconvénient notable. Partant de là, l'économie

allemande, traquée par le blocus, devait se replier sur elle-même et poser en principe que tout produit allemand devait rester en Allemagne et que le pays ne pouvait échanger un seul de ses crédits contre un produit venant de l'étranger. Cette préoccupation devait la déterminer à recourir, sur une vaste échelle, à la mesure la plus radicale et la plus brutale de l'arsenal douanier, la prohibition. C'est le régime de l'économie fermée qui, d'ailleurs, ne peut fonctionner sans quelques fissures sous peine d'asphyxie; ces fissures sont marquées par des soupapes que l'on appelle les offices du Contrôle du Commerce Extérieur qui délivrent les licences d'importation et d'exportation. Donc, l'importation et l'exportation sont interdites, mais comme il est impossible, dans l'intérêt le mieux entendu du pays, de juguler complètement le commerce extérieur, l'État prendra sur lui de délivrer, à titre exceptionnel, les permis spéciaux d'entrée et de sortie (licence signifie tolérance exceptionnelle accordée par l'État), ce qui revient à dire que, dans la pratique, toute importation ou exportation est astreinte à la nécessité d'une autorisation appelée « licence ». (1).

(1) L'obtention d'une licence n'était pas chose facile. Il fallait recourir à l'intermédiaire de certaines Sociétés ou Offices, accomplir de nombreuses formalités.

Pour les importations, en effet, on créa, dès août 1914, une Société Centrale d'Achat, la Z. E. G. (Zentral-Einkauf-Gesellschaft), qui fut chargée de l'achat, par grandes quantités, des produits étrangers et de leurs ventes, à des prix normaux, aux commerçants et industriels allemands auxquels elle imposait des conditions de profit modérées.

En Allemagne, le régime a survécu aux hostilités; le Reich a continué à contrôler étroitement son commerce extérieur dans le but de reprendre, en marge des Traités de Paix, une offensive économique énergique. En principe, les licences d'importation et d'exportation sont délivrées en dernier ressort par le Haut-Commissaire aux importations et aux exportations qui, à Berlin, a la direction suprême du commerce extérieur allemand (Ein und Ausfuhramt — Ein und Ausfuhrkommissar).

En ce qui concerne les importations, une loi du

On s'efforçait d'éviter ainsi que les importations ne se fissent concurrence sur les marchés extérieurs au détriment des consommateurs allemands. Peu à peu, son droit de contrôle et de préemption s'étendit à la quasi totalité des importations.

Le contrôle des importations fut encore renforcé par la création d'une Centrale des Devises qui prévenait également la fuite des capitaux (Reichsgesetzblatt. Ordonnance du 20 janvier 1916). Tous les ordres de vente ou d'achat de devises destinées à régler des opérations commerciales devaient être obligatoirement transmis à l'une des banques faisant partie de la Centrale. Les devises nécessaires n'étaient évidemment obtenues que si l'autorisation d'importation avait été accordée. (Pour les ordonnances relatives à l'importation, cf. Reichsgesetzblatt : 3 sept., 13 oct. 1914 ; 21 janv., 8 mars, 12 mai, 22 juillet 1915 ; 17-28 janv., 3, 4, 11, 18 mars, 18 avril, 7-13 sept., 13 nov., 16-21 déc. 1916 ; 16 janv., 14-17 fév. 1917 ; 23 mars, 15 août 1918.)

Le régime des exportations fut tout aussi sévère. Les premières prohibitions furent publiées dès le 31 juillet 1914 ! Un arrêté du Chancelier du 2 février 1917 interdit l'exportation de tous les articles mentionnés au chapitre 1^{er} du tarif des Douanes, c'est-à-dire de presque tous les produits agricoles. Le contrôle des exportations des produits qui n'étaient pas absorbés en totalité par l'économie nationale était confié à des Offices de Contrôle (Office pour l'exportation du charbon rhéno-westphalien. Office du sucre, de l'industrie chimique, de l'acier, de l'optique). Ces Offices pratiquèrent, autant qu'ils le purent, une politique d'échanges de produits, contre-produits (produits manufacturés contre matières premières ou produits alimentaires).

27 mars 1920 a placé presque tous les produits étrangers sous le régime de la prohibition, — simple mesure de défense, prétendit l'Allemagne, nécessitée par une situation économique désastreuse. Mais au bénéfice de conditions spéciales, des licences étaient accordées suivant certaines directives plus politiques que commerciales, de façon à favoriser l'entrée des marchandises de certains pays et à boycotter sans ménagement celles de certaines autres nations. Grâce à ce système, l'Allemagne éludait les clauses du Traité aux termes duquel les Etats Alliés devaient bénéficier de l'égalité du traitement.

Le contrôle des exportations était tout aussi minutieusement pratiqué. Pour chaque branche d'industrie, des organisations professionnelles et officieuses, les « Aussenhandelsstellen », sortes de consortiums d'industriels et de commerants, délivraient d'une part des licences d'exportation et fixaient, d'autre part, le prix et les conditions de paiement des marchandises exportées. Cette procédure leur permettait donc de ne délivrer des autorisations d'exportation qu'aux particuliers qui se conformaient aux prix fixés; d'établir des discriminations favorables à certains pays dans le but d'entretenir avec eux des relations plus étroites ou d'accaparer certains marchés avantageux, ce qui était facilité par l'écart des changes; d'autoriser enfin les vendeurs à libeller, selon les pays de destination, leurs prix en marks, ou, au

contraire, dans la monnaie du pays acheteur. Ainsi, comme pour les importations, l'Allemagne pouvait, contrairement aux termes du Traité, favoriser certaines nations au détriment de certaines autres.

L'idée que nous venons d'esquisser de ce régime suffit à montrer qu'en saisissant les recettes douanières aux frontières extérieures des Territoires Occupés, et en créant une barrière douanière aux frontières intérieures, les Gouvernements alliés ne pouvaient pas se désintéresser du régime des licences. En effet, il ne pouvait appartenir au Commissaire du Reich, régulateur souverain des entrées et des sorties, de limiter arbitrairement, par son activité propre, l'afflux des marchandises étrangères susceptibles de passer par les douanes alliées et d'emplir de ce fait la caisse de la Commission des Réparations. En outre l'attitude du commissaire berlinois aurait pu engendrer l'effet le plus fâcheux sur la population des Territoires Occupés qui aurait été victime de conditions d'exportation et d'importation plus défavorables que le reste de la population du Reich; de plus, il était pour les gouvernements alliés d'un intérêt primordial de ne pas laisser créer, par inertie, parmi les industriels et les commerçants des Territoires Occupés, un mécontentement qui aurait pu engendrer une effervescence des esprits dangereuse pour la sécurité des troupes d'occupation. En conséquence les gouvernements alliés, par leur décision du 13 août 1921, ont

confié à la Haute Commission, agissant avec la participation du représentant du royaume d'Italie, le soin d'organiser un régime de licences spécial aux Territoires Occupés qui ainsi seraient devenus indépendants du bon ou mauvais vouloir de l'Office de Berlin. Le régime nouveau ainsi créé par la Haute Commission peut se résumer dans les termes suivants :

L'Ein und Ausfuhramt de Berlin est démembré. Un office spécial est constitué à Bad-Ems à l'effet de délivrer toutes les licences d'importation et d'exportation intéressant l'industrie et le commerce des territoires occupés. Cet office des licences est dirigé par un représentant du Reich, placé sous la surveillance d'un Comité interallié des licences composé d'un belge, d'un britannique, d'un français et d'un italien. Le Commissaire allemand de Bad-Ems ne peut donc délivrer aucune licence ni refuser la délivrance d'aucune licence sans le visa écrit du Comité Interallié. Ces licences sont d'ailleurs soumises à la réglementation établie par les lois et ordonnances du Reich, en tant que la Haute-Commission, ce qui a été toujours l'exception, n'a pas pris de décision spéciale dans la matière. La délivrance de la licence est de plus subordonnée à la perception d'un droit de statistique. Certaines marchandises sont, comme nul ne l'ignore, libres à l'entrée et à la sortie et dispen-

sées de toute autorisation spéciale, mais la plupart sont soumises au régime du contingentement.

Il va de soi que les militaires alliés et les personnes assimilées vivent toujours sous le régime prévu par l'Ordonnance 72 de la Haute Commission Interalliée des Territoires Rhénans et que, dans la mesure de leurs besoins personnels, ils n'ont à produire aucune licence tant à l'entrée qu'à la sortie des Territoires Occupés.

CHAPITRE V

Perception d'une taxe à l'entrée dans les pays alliés des marchandises d'origine allemande.

Bien que cette matière n'intéresse pas spécialement les territoires occupés mais l'Allemagne tout entière, nous ne négligerons pas de citer pour mémoire, parmi les sanctions prises à la Conférence de Londres de 1921, la perception éventuelle d'une taxe sur les marchandises allemandes à leur entrée dans chacun des pays alliés. A vrai dire la perception d'une taxe semblable frappant suivant des discriminations parfois savantes les marchandises originaires d'Allemagne s'explique peut-être non seulement par le désir de contrebalancer la carence du Reich infidèle à ses obligations de réparer, mais encore, à l'époque, par une pensée d'hostilité envers le dumping dont les principaux Etats européens avaient, avant la guerre, subi le rude contre-coup. De plus, dans la période que nous envisageons, la dépréciation constante et systématique de la devise allemande comportait une prime à l'exportation tellement séduisante

que l'industrie et le commerce allemands ne pouvaient que développer une concurrence ruineuse pour l'industrie et le commerce alliés déjà ruinés par la guerre et partir, comme aux plus beaux temps de la monarchie wilhelmine, à la conquête du Welthandel. Ces préoccupations économiques, adaptées de plus à l'idée morale de sanction, ont conduit les Alliés, sous l'inspiration manifeste de la Grande-Bretagne au commerce alourdi par le chômage, à prévoir en principe la perception d'une taxe de 26 % au maximum sur les marchandises allemandes. Le Gouvernement britannique a immédiatement adapté la réalité au principe en faisant voter un bill, dénommé *Réparations Recovery Act*. La France, moins gênée dans son économie de production, a vu paraître une loi du 21 avril 1921, consacrant un principe analogue au *Réparations Recovery Act*, mais l'entrée en vigueur de cette loi était subordonnée à la publication d'un règlement d'administration publique qui n'a pas vu le jour à ce moment-là et, en fait, la quatrième sanction de Londres n'a pas joué dans les rapports économiques franco-allemands.

Nous devons ajouter que cette taxe de 26 % constitue bien non pas une mesure de défaveur ou de représailles envers un commerçant ou industriel allemand pris comme tel, mais une mesure de contrainte envers le Reich en tant que collectivité. C'est ce que font apparaître les modalités du système, puisque la taxe de

26 % perçue par la douane britannique, française, etc. sur une marchandise déterminée met en œuvre un mécanisme de remboursement dont la simplicité égale la loyauté. L'importateur anglais ou français remet directement à la douane de son pays les 26 % (au maximum) de la valeur de la marchandise importée et déduit cette somme de la facture que son correspondant allemand lui fait tenir. Celui-ci qui sur une exportation de 100 ne reçoit que 74, si le maximum de la taxe est perçu, se retourne alors vers les autorités économiques du Reich qui lui restituent purement et simplement la différence.

En fait, il ne faut pas se dissimuler que le mécanisme parfait à l'état théorique n'a jamais fonctionné qu'en grinçant au moins pendant toute la durée de l'inflation fiduciaire, puisque les remboursements effectués par le Reich aux mains des exportateurs allemands subissaient plusieurs semaines, sinon plusieurs mois de retard et comportaient une dévalorisation croissante de la créance qui pouvait atteindre, au moment du remboursement envisagé, un pourcentage excessif allant jusqu'à 50 %! — Cette perspective assez décourageante pour un homme d'affaires incitait l'exportateur allemand à ne pas attendre le remboursement officiel et tardif et à majorer sa facture d'une somme à peu près équivalente, phénomène qui conduisait lui-même à la hausse des prix d'exportation et qui répondait dès lors, au moins

dans une certaine mesure, à l'idée de protection commerciale et de barrage économique auxquels avait songé le gouvernement de Londres.

Nous n'insisterons pas davantage sur cette matière que nous aurons l'occasion de reprendre lors de l'étude de la levée des sanctions de 1923-24, et qui n'a qu'un rapport indirect avec la situation économique des pays rhénans.

CHAPITRE VI

Durée des sanctions de 1921. — Leur levée.

Le régime dont nous connaissons les origines et dont nous venons d'esquisser l'organisation a fonctionné à plein rendement du moins d'avril au mois d'octobre 1921.

Les perceptions douanières intérieures et extérieures ne semblent pas avoir donné lieu à des frictions entre les agents alliés et la population locale. L'on sait déjà que les douanes françaises et belges, à l'exclusion des douanes anglaises et italiennes dont les gouvernements participant aux sanctions et bénéficiant des encaissements se sont abstenus de toute activité visible, ont été secondées, dans leur tâche, par les douaniers du Reich placés sous l'autorité du Comité Directeur des Douanes et des inspecteurs locaux désignés par la Haute Commission, après avoir été mis à la disposition de celle-ci par le Ministre des Finances de France et de Belgique. Les tarifs qui ont été appliqués ne présentent aucun caractère de spéciale rigueur; la Haute Commission et le Comité des

Douanes, sauf à la ligne douanière intérieure, n'ont pas touché, par mesure d'adoucissement, aux dispositions et lois du gouvernement allemand; les autorités alliées ne se sont pas servies de ces circonstances pour établir entre les territoires occupés et l'Allemagne libre une discrimination économique qui eut pu laisser soupçonner chez elle une pensée politique quelconque. Enfin ajoutons qu'on n'a signalé aucun scandale, aucun cas de corruption, si minime fût-il.

Les mêmes observations s'appliquent *mutatis mutandis* au régime des licences d'importation et d'exportation qui, dirigé par le Commissaire allemand de Bad-Ems, sous la surveillance de quatre fonctionnaires alliés, ne semble avoir donné lieu à aucune critique d'ordre proprement technique de la part des particuliers intéressés. Par contre il a été attaqué par la presse officieuse du Reich, comme tendant à une séparation déguisée de l'Allemagne occupée et de l'Allemagne libre, — prélude d'une séparation politique, assurait-on. Or, à cette séparation politique les gouvernements alliés songeaient d'autant moins que, réunis à Londres en 1921, ils étaient pressés d'appliquer, tous d'accord, à l'Allemagne récalcitrante, une « correction » financière qui visait beaucoup plus nettement les caisses à papier du Trésor d'empire et les devises du gros capitalisme westphalo-prussien que cette unité centralisatrice dont ils avaient consacré le principe et les tendances dans le

Traité lui-même, pendant chronologique de la Constitution de Weimar.

Quoiqu'il en soit, les Alliés purent constater l'efficacité de leur système. Cependant, le Gouvernement du Reich, mieux inspiré en avril 1921 qu'au mois de mars précédent, avait accepté le nouveau plan de désarmement et de réparations que lui imposaient les Puissances alliées de nouveau réunies à Londres. L'occupation de la Ruhr aurait été, il est vrai, la sanction d'un refus.

Les Alliés lui surent gré de cette acceptation. Le Comité des Garanties, institué au moment où avait été dressé l'état de paiements du 5 mai 1921 et délégué à Berlin par la Commission des Réparations, à l'effet d'entendre sur place les représentants officiels du Reich, crut devoir rapporter à la Commission des Réparations et aux Gouvernements alliés que l'unité douanière du Reich et la perception des recettes douanières par le gouvernement allemand lui-même se recommandaient à l'effet de rétablir l'Allemagne dans sa pleine capacité de paiement. Aussi, le 13 août 1921, le Conseil Suprême était décidé à lever, en principe, les sanctions économiques instituées le 7 mars. Toutefois, il y mettait la condition suivante :

« Constitution d'un organisme interallié qui collaborera avec les autorités allemandes compétentes
« à l'examen et à la délivrance des licences d'importation et d'exportation des marchandises à destina-

« tion ou en provenance des firmes situées ou éta-
« blies en Territoires Occupés tels qu'ils sont définis
« par le Traité de Versailles, le seul but de cet orga-
« nisme étant de s'assurer et de contrôler que le fonc-
« tionnement du système économique allemand n'a
« pas pour effet d'établir des discriminations con-
« traaires aux dispositions des articles 264 à 267 du
« Traité de Paix, en ce qui concerne les Territoires
« Occupés. »

Après de longues hésitations, les Allemands accep-
tèrent le 22 septembre, et les sanctions furent levées
le 30 (1). Et, au surplus, nous ajouterons que cet « or-
ganisme interallié » ne vit point le jour, les Alliés
n'étant pas arrivés à s'entendre sur sa capacité. Quoi-
qu'il en soit, les Gouvernements invitèrent aussitôt la
Haute Commission à lever la barrière douanière in-
térieure, à restituer au fisc allemand la pleine li-
berté de ses douanes. Ces mesures résultent de l'Or-
donnance 98 de la Haute Commission Interalliée des
Territoires Rhénans. En résumé, à compter du 1^{er}
octobre 1921 :

1° Il n'y a plus de barrière douanière entre l'Alle-
magne libre et l'Allemagne occupée;

2° Les perceptions douanières aux frontières exté-
rieures de l'Allemagne sont effectuées exclusivement

(1) Consulter, sur la levée des sanctions économiques, les déclara-
tions à la Chambre des députés de M. Aristide Briand, président du
Conseil, ministre des Affaires étrangères. (*J. O.*, séance du 21 octo-
bre 1921.)

par des agents allemands, selon les tarifs du trésor allemand, sans aucune ingérence des autorités d'occupation (réserve faite de l'ordonnance 72 de^e la Haute-Commission Interalliée des Territoires rhénans, relative à l'exemption des militaires et personnes assimilées);

Par contre,

a) Le régime des licences d'exportation et d'importation en territoire occupé est toujours dirigé par le service de Bad-Ems, toujours contrôlé par le Comité Interallié, suivant la réglementation allemande, les taxes afférentes aux licences délivrées étant toujours portées au crédit du compte des réparations;

b) La situation reste inchangée en ce qui touche la taxe de 26 % sur les exportations allemandes à l'intérieur des pays alliés, notamment le « Reparations Recovery Act » continue de jouer (réduit ultérieurement à un maximum de 5 % par le Gouvernement britannique et rétabli à son taux primitif par le Ministère travailliste Ramsay Mac Donald);

c) L'occupation purement militaire des ports de la Ruhr persiste.

Cependant, ce passage du régime des pleines sanctions économiques, conçues en mars 1921, au régime de la liberté établi en septembre 1921, nécessitait des mesures transitoires. Celles-ci sont de peu d'importance doctrinale, mais certaines d'entre elles présen-

tent un caractère d'originalité spécifiquement déterminé par la situation. En effet, il ne s'agit pas seulement de régler l'affectation des droits de douane déjà constatés avant le 1^{er} octobre et non encore perçus, qui doivent être portés au crédit des alliés; il ne s'agit pas seulement de transférer aux juridictions allemandes la connaissance des fraudes douanières constatées avant le 1^{er} octobre et qui devaient normalement ressortir (sauf faculté de dessaisissement) aux tribunaux militaires; il ne s'agit pas seulement de restituer au fisc allemand sa liberté, ses fonctionnaires, il faut encore parer, en vue de l'avenir, à toute mesure de représailles. La crainte de ces représailles est l'une des caractéristiques de l'occupation rhénane et une des préoccupations principales de la Haute-Commission (Ordonnance 70, 90, 98).

A ce sujet, l'ordonnance 90, du 16 juin 1921, mérite d'être reproduite:

« *Ordonnance* réglant le droit de la Haute-Commission de dessaisir les autorités ou les juridictions allemandes de certaines affaires intéressant les forces alliées d'occupation.

« La Haute-Commission Interalliée des Territoires rhénans,

« Vu l'article 3 de l'Arrangement annexé au Traité de Paix du 28 juin 1919,

Ordonne:

ARTICLE PREMIER. — Toutes les fois qu'il apparaîtra, d'après des présomptions suffisantes, à la Haute-Commission, qu'une personne est menacée, ou a été l'objet d'une sanction disciplinaire administrative, pénale ou civile, de la part d'une autorité ou d'une juridiction allemande quelconque, en raison des services qu'elle aurait rendus aux autorités alliées d'occupation, ou en raison de ses relations avec lesdites autorités, la Haute-Commission pourra se saisir de l'affaire. Elle pourra statuer elle-même et reviser le jugement ou décision rendu; elle pourra également renvoyer l'examen de l'affaire à telle juridiction qu'elle désignera.

« L'évocation d'une affaire par la Haute-Commission a pour effet de suspendre immédiatement toutes les mesures d'exécution, s'il n'en est autrement décidé par la Haute-Commission elle-même.

« A cet effet, la Haute-Commission peut ordonner la production de tous documents qui lui paraîtront nécessaires, soit directement, soit par l'intermédiaire de toute autre autorité alliée qu'elle aurait mandatée à cet effet.

« ARTICLE 2. — La présente Ordonnance sera applicable à la Tête de Pont de Kel.

« ARTICLE 3. — La présente Ordonnance entrera en vigueur immédiatement. »

Comme le dit, en termes excellents, M. Vanard (1),

(1) L'occupation des Territoires Rhénans et le Droit Privé.

« ce texte, d'ordre général, s'applique à toute per-
« sonne sans distinction de nationalité; il sort du
« cadre limité du personnel des Armées et de la
« Haute-Commission. Celle-ci, par son Tribunal spé-
« cial, soit par renvoi à une juridiction qu'elle dé-
« signe en territoire rhénan (allemande ou alliée),
« devient un organisme de contrôle judiciaire. A
« condition d'être défendeur, d'être poursuivi ou
« d'avoir été condamné et d'avoir observé envers les
« Puissances occupantes une attitude dont les Auto-
« rités ou les Tribunaux de la Puissance occupée
« prennent grief, l'on peut saisir la Haute-Commis-
« sion de n'importe quel litige. Cour de justice con-
« servatrice d'intérêts spéciaux, la Haute-Commis-
« sion statue souverainement sur le recours ».

C'est, en effet, un moyen facile pour le Gouverne-
ment allemand, pour les administrations publiques,
pour les autorités judiciaires, de poursuivre et de con-
damner, sous un prétexte juridiquement inattaqua-
ble, les individus, commerçants ou simples particu-
liers, connus pour leurs bonnes relations avec les
services ou les Autorités d'occupation. A l'époque
envisagée, il convenait tout spécialement de garantir
aux marchandises dédouanées par les services alliés
la pleine liberté de consommation, d'éviter la percep-
tion d'un double droit; il importait surtout d'assu-
rer aux agents allemands ayant servi sous les ordres
des autorités douanières alliées et s'étant recomman-

dés par leur attitude de parfaite correction, un traitement équitable de la part des autorités allemandes; il s'agissait encore d'épargner aux commerçants et industriels rhénans, ayant traité avec les services douaniers alliés, les mesures plus ou moins habilement camouflées de rigueur ou d'exception que les autorités allemandes, dans une pensée de patriotisme soupçonneux, auraient pu envisager à leur égard.

Hantée de craintes semblables, la Haute-Commission, dans son Ordonnance 98, a pris soin de signifier publiquement à l'administration allemande et au public qu'elle évoquerait toutes les affaires, d'origine quelconque, administratives ou pénales, nées à la suite des sanctions douanières, et qu'elle prendrait sur ces affaires toutes décisions d'annulation ou autres qui lui sembleraient convenables. Un débitant de vin, par exemple, bien connu pour ses relations avec les douanes alliées ou pour l'hospitalité qu'il offre à des agents alliés, se voit, sous un motif apparent de salubrité publique, retirer sa patente. La Haute-Commission évoquera cette mesure administrative et en prononcera l'annulation. De même, un fabricant d'autos est poursuivi pour les mêmes raisons, sous le prétexte de spéculation illicite et condamné à une peine assez forte; la Haute-Commission évoquera le jugement et en interdira l'exécution. De même, un douanier, connu pour la correction de son service auprès des autorités alliées, est l'objet d'une

mutation qui semble présenter un caractère disciplinaire véritable et représentera un préjudice matériel sensible pour l'intéressé. La Haute-Commission s'opposera à la mutation et ordonnera le maintien dans son ancien emploi du fonctionnaire muté. Bref, ainsi placées sous le contrôle de la Haute-Commission, les autorités administratives et juridiques allemandes ne semblent pas avoir, d'une façon générale, pu exercer de représailles flagrantes envers les agents allemands des douanes ni envers les éléments de la population qui s'étaient trouvés en rapport avec les autorités alliées.

Enfin, et toujours pour parer aux représailles possibles de la part du Reich, mais cette fois-ci exercées à l'égard de certaines marchandises, la Haute-Commission édicta, dans son Ordonnance 98 du 29 septembre 1921 (article 3) que « les marchandises importées dans les Territoires Occupés, en vertu d'une licence de la Haute-Commission, ne pourraient être soumises à un régime de contingentement ou à la livraison ou vente obligatoire à un monopole, à une Centralstelle ou autres organismes analogues » et que « les marchandises visées au présent article ne pourraient, sans autorisation préalable de la Haute-Commission, être frappées par les autorités allemandes d'aucune mesure d'exception ». Ainsi le Gouvernement du Reich était mis dans l'impossibilité de prendre des mesures pour empêcher les produits en-

trés dans les pays rhénans, depuis la mise à exécution des sanctions douanières, de continuer librement leur route jusqu'en Allemagne non occupée.

Les mesures prises par les Gouvernements alliés en mars 1921 se sont donc révélées à l'usage pleinement efficaces et ont réussi, pour un temps tout au moins, à conduire l'Allemagne vers une période d'exécution volontaire et à une meilleure conscience des obligations contractées. De plus, il est certain que les caisses douanières alliées et les caisses de la Ein und Ausfuhramt de Bad-Ems ont reçu des centaines de millions, puis, avec la chute vertigineuse de la monnaie allemande, des centaines de milliards de marks-papier. Le bureau de comptabilité du Comité Directeur des Douanes établissait, le 31 mars 1922, que les recettes douanières perçues en Territoire Occupé s'élevaient, à cette date, à 1 milliard 368.255.202 marks 16 et que le montant total des dépenses (appointements, matériel, frais divers) ordonnées par ce même Comité s'élevait à 33.009.655 marks 37, soit un total net de recettes s'élevant à 1.335.245.546 marks 79. Cependant, pour apprécier le produit réel desdites sanctions, il serait intéressant de rechercher de quelle manière ces crédits exprimés dans une monnaie soumise à une dépréciation continue ont été convertis en valeurs réelles ou en monnaies stables. Serait-il possible que les quelques centaines de millions de marks-papier ainsi recueillis

fussent restés inactifs aux mains de l'Administration et ne méritent plus, depuis le mascaret inflationniste de 1923, que les honneurs du four crématoire? S'il en était ainsi, les milliards encaissés qui représentaient plusieurs centaines de millions de francs-papier, valeur 1921, ne vaudraient plus aujourd'hui que quelques millimes!

Ainsi ne subsistent, depuis octobre 1921, que le contrôle des licences d'importation et d'exportation par les Alliés, et l'occupation militaire des ports de la Ruhr. Ce ne sont plus, à vrai dire, des mesures de contrainte envers l'Allemagne, mais des mesures de sécurité pour les Armées d'occupation et pour les pays alliés. Au surplus, M. Briand, Président du Conseil, désirant montrer la bonne volonté du Gouvernement français, déclarait, en août 1921, à propos du maintien des sanctions militaires:

« La France espère que l'heure viendra prochaine-
« ment de les lever, si l'Allemagne fait face à ses
« obligations en matière de réparations, et si elle
« facilite le travail de la Commission chargée de veil-
« ler à son désarmement! »

TROISIÈME PARTIE

Les Sanctions Economiques prises en Territoire Rhénan par les Gouvernements Alliés, comme suite aux Manquements Volontaires de l'Allemagne en Janvier 1923

CHAPITRE PREMIER

*Carence générale de l'Allemagne. — Nécessité
de larges sanctions économiques. —
Leur justification.*

Les espérances placées fin 1921 par les gouvernements alliés et la Commission des Réparations dans la bonne foi de l'Allemagne et dans sa volonté d'exécuter le Traité ne se réalisèrent pas.

Nul n'ignore en effet que « l'état des paiements » de Londres, accepté par l'Allemagne le 11 mai 1921, imposait à celle-ci le paiement à la Commission des Réparations d'une annuité fixé de 2 milliards de marks-or et d'une annuité mobile de 26 % des expor-

tations du Reich, soit, à ce moment-là, environ 1 milliard de marks-or. Dès le 14 décembre 1921, deux mois après la levée des premières sanctions, le Reich, sommé par la Commission des Réparations d'effectuer un premier versement, conformément à l'état de Londres, invoque son appauvrissement économique pour demander la concession d'un moratoire. Menacé par la Commission des Réparations de la constatation de son manquement, la diplomatie allemande profite, pour traîner les choses en longueur, de la réunion des Gouvernements alliés à Cannes, provoquée par le Gouvernement britannique. Toutefois, pendant ce temps, la Commission des Réparations, par mesure transitoire, impose à l'Allemagne des versements décadaires de 31 millions de marks-or, qui sont régulièrement effectués. Puis, le 21 mars 1922, un nouveau régime est mis en vigueur par la Commission de Réparations : celle-ci accorde à l'Allemagne un moratoire partiel. L'Allemagne, aux termes de la dite décision, paiera, en 1922, 720 millions de marks-or en espèces, et 1.450 millions de marks-or de réparation en nature (1).

Sur ces sommes globales, quelques mensualités sont régulièrement versées, mais, dès le 12 juillet 1922, l'Allemagne réclame un moratoire plus complet et de plus longue durée.

(1) Si l'on additionne ces deux chiffres, on est loin des 3 milliards minimum que l'Allemagne aurait dû payer d'après l'état des paiements de Londres du 5 mai 1921.

D'autre part, l'Allemagne ne consentait même plus à nous fournir régulièrement les prestations de bois et de charbon qu'elle nous devait. Il est de toute évidence que là encore il y avait une mauvaise volonté persistante de sa part, car, après notre entrée dans le Bassin de la Ruhr, l'Allemagne devait volontairement se passer, non plus, comme en 1922, de quelques tonnes de charbon de la Ruhr livrées aux Alliés, mais de la totalité de la production de ce bassin.

La Commission des Réparations avait parfaitement compris que tous ces manquements étaient volontaires. Comme pour ce qui concerne les paiements en espèces, elle les avait constatés successivement. Or la constatation d'un seul de ces manquements et, à plus forte raison, des constatations réitérées, permettaient aux Alliés, en vertu des §§ 17 et 18 de l'annexe II, de prendre des sanctions et de saisir des gages sans que l'Allemagne pût voir dans ces mesures, quelles qu'elles fussent, des actes d'hostilité. On sait quelles étaient les raisons invoquées par l'Allemagne à l'appui de sa demande de moratoire et de son inexécution de ses obligations: baisse de sa devise, état désespéré de sa situation économique, impossibilité par elle d'établir un budget stable, comme si ces articulations ne résultaient pas de la propre faute de celui qui les invoquait. « *Nemo auditur suam turpitudinem allegans* ». L'Allemagne aurait été, en effet, capable de commencer ses versements si elle s'était décidée à ver-

ser aux caisses de l'Etat les impôts que celui-ci avait soin de ne pas lui réclamer, au lieu d'en employer la valeur à de bonnes affaires privées, à de fructueux placements à l'étranger, au développement considérable de son industrie, à l'accroissement monstrueux de la fortune de ses magnats. Quiconque a visité l'Allemagne à cette époque sait que l'inflation, dans une certaine mesure tout au moins, a été le fait du Gouvernement du Reich, que l'Allemagne a profité de cette chute de la devise nationale pour constituer un outillage industriel, pour étendre et moderniser ses usines, pour creuser des canaux, pour se livrer à une multitude de dépenses sur son domaine privé. Ainsi, après avoir avili sa monnaie pour échapper au paiement de ses dettes, l'Allemagne prétend ne plus faire honneur à ses engagements pour échapper à l'écroulement définitif de sa monnaie; après avoir restauré ses ports, ses mines, ses chemins de fer, au lieu de faire face à ses obligations, l'Allemagne prétend se délier envers ses créanciers afin de poursuivre présentement la même politique de développement économique, gage d'une prospérité certaine dans l'avenir, mais gage de paiements purement hypothétiques. Le 9 décembre 1922, le Chancelier Cuno écrivait en effet à M. Bonar Law, qui présidait à ce moment, à Londres, une Conférence des Premiers Ministres alliés:

« L'Allemagne demande que, pour les quelques

« années à venir, les obligations de l'Allemagne prévues par le Traité soient remplacées par un emprunt or à émettre tant à l'intérieur de l'Allemagne qu'à l'extérieur. »

« Le Gouvernement allemand demanderait à être libéré, pendant deux ans, de tous les paiements en espèces découlant du Traité de Versailles, et, en ce qui concerne les livraisons en nature, de toutes celles qui ne pourraient pas être payées sur le produit du budget allemand. »

Ainsi l'Allemagne était décidée à nous refuser, pendant plusieurs années, tout paiement en espèces et à ne nous garantir aucune prestation en nature. Il est de toute évidence que le Reich ne visait qu'à fortifier sa résistance et, à l'expiration du moratorium, les Alliés auraient été tout simplement éconduits.

D'ailleurs, avant de solliciter ce nouveau moratorium, l'Allemagne avait été loin de satisfaire à ses obligations.

En ce qui concerne les paiements, il se trouve que, fin 1922, l'Allemagne devait 720 millions de marks-or en espèces; elle en a payé 450; le surplus, soit 270 millions, a fait l'objet de bons à 6 mois que l'Allemagne déclare ne pouvoir honorer.

Le programme des prestations en nature n'a pas été plus suivi. Pour les charbons, par exemple, les livraisons faites par l'Allemagne en 1922 étaient restées de plus de deux millions de tonnes au-dessous du

chiffre fixé par la Commission des Réparations. L'Allemagne devait en effet livrer 6.630.220 tonnes de coke, 5.350.900 tonnes de charbon, 759,500 tonnes de lignite, au total 14.956.000 tonnes, coke converti. Or, les livraisons effectuées en 1922 ont été de 5.801.400 tonnes de coke, de 4.208.900 tonnes de charbon, de 5.565.900 tonnes de lignite, au total 12.510.400 tonnes, coke converti. De même pour l'année 1922, nous avons demandé à l'Allemagne, pour notre part dans les livraisons de bois, 55.000 mètres cubes de bois résineux débité et 130.000 poteaux télégraphiques. Elle ne nous avait livré que 36.000 mètres cubes de bois résineux et 130.000 poteaux télégraphiques (1).

Alors, le 26 décembre 1922, la Commission des Réparations constate, à l'unanimité, que l'Allemagne n'avait pas exécuté les commandes passées pour les livraisons de bois. Puis, à la majorité de trois voix contre une, celle du représentant britannique, la Commission déclare que cette inexécution constituait un manquement au sens des §§ 17 et 18 de l'annexe II à la partie VIII du Traité de Versailles.

Le 9 janvier 1923, la Commission des Réparations, dans une décision particulièrement solennelle, après avoir entendu les représentants du Gouvernement

(1) Cf. J. O. du 23 mai 1923, p. 2023 et suivantes. Discours de M. Louis Dubois, Président de la Commission des Réparations; J. O. du 25 mai 1923, p. 2101 et suivantes, discours de M. Poincaré, Président du Conseil, Ministre des affaires Étrangères.

allemand, constate, toujours par 3 voix contre 1, le délégué britannique votant contre, qu'il y a dans les livraisons de charbon faites à la France en 1922, un manquement de l'Allemagne au sens du § 17 de l'annexe II à la partie VIII du Traité de Versailles. Le Délégué britannique expliquait ainsi les raisons qui l'avaient déterminé à se séparer de ses collègues de la Commission des Réparations : « J'estime que ce « manquement est en grande partie dû aux difficul-
« tés financières et économiques de l'Allemagne. Si
« on envisage les livraisons de charbon en elles-
« mêmes, je continue à penser que, matériellement
« parlant, il était parfaitement possible pour l'Alle-
« magne de s'en acquitter. Toutefois, depuis des
« mois, j'ai estimé que les livraisons en espèces de-
« vaient être suspendues complètement. J'ai toujours
« pensé, d'autre part, que le § 17 de l'annexe II qui
« vise la constatation de « manquement » ne devait
« être utilisé que dans le cas où l'Allemagne refuse-
« rait ouvertement de s'acquitter de ses obligations.
« Je reconnais la valeur de l'argument de la France,
« qu'après des années de patience le moment est venu
« d'agir. Cependant, j'estime que des mesures de la
« nature de celles qui sont prises actuellement ou
« qui vont être prises ne sont pas dues à l'initiative
« de la Commission des Réparations, mais au fait
« que le Gouvernement français a amené la Commis-
« sion à modifier sa politique antérieure. »

Le délégué officieux américain qui, n'occupant dans la Commission des Réparations aucune situation officielle, n'avait pas qualité pour faire des réserves, reconnaissait que « au point de vue strictement juridique, l'Allemagne était, sans nul doute, en défaut en ce qui touche les livraisons de charbons qu'elle devait effectuer en 1922 », que « l'Allemagne avait eu largement le temps de prendre les mesures nécessaires pour enrayer ce déficit qui s'était renouvelé de mois en mois », mais il ajoutait que « ce manquement de l'Allemagne était dû en grande partie au Traité de Versailles qui a imposé à l'Allemagne un fardeau intolérable et que le manquement allemand, bien qu'existant légalement, n'était pas, étant donné l'ampleur du problème des réparations, suffisamment important pour justifier la mise en mouvement de sanctions rigoureuses ».

A la même époque enfin, la Conférence interalliée de Londres, réunie sur l'initiative du Gouvernement français, n'aboutissait à aucun accord et établissait plutôt le désaccord des alliés sur l'opportunité et même sur la légalité des sanctions proposées par la France, à la suite de la constatation des manquements qui venait d'être faite.

Quoi qu'il en soit, le 10 janvier 1923, le Ministère des Affaires Etrangères, d'accord avec les Gouvernements belge et italien, faisait remettre à l'ambassadeur d'Allemagne à Paris une note dans laquelle il

notifiait à l'Allemagne, en raison des manquements constatés par la Commission des Réparations et conformément aux stipulations des §§ 17 et 18 de l'annexe II à la partie VIII du Traité de Versailles, son intention d'envoyer sans délai, dans le district minier de la Rhur, une équipe d'ingénieurs français et italiens. Cette mission industrielle était chargée d'assurer l'application stricte des programmes fixés par la Commission des Réparations. A partir du 11 janvier 1923, les programmes de répartition des charbons et du coke établis ou exécutés par le Kohlensyndikat, devaient être soumis à l'approbation de cette mission industrielle et comporter, pour les Pays de l'Entente et les Territoires Occupés, la livraison intégrale des quantités prévues. La note menaçait le Reich de sanctions sévères, indépendamment des déroutements de trains ou de péniches qui pourraient être ordonnés par la mission, si des infractions à ces prescriptions étaient constatées ou si les qualités livrées laissaient à désirer. Le Gouvernement français ajoutait qu'il tenait à déclarer qu'il n'avait pas la pensée de procéder à une opération d'ordre militaire, ni à une occupation de caractère politique. Il ne faisait entrer dans la Ruhr que les troupes nécessaires pour sauvegarder la mission et garantir l'exécution de son mandat.

De son côté, le Gouvernement belge remettait à l'Allemagne une note identique à la note française.

C'était le prologue d'une terrible lutte juridique, économique et même armée. En effet, les ingénieurs belges, français et italiens se mirent en route au matin du 11 janvier 1923. Ils étaient accompagnés, pour assurer leur sécurité propre et l'exécution de leur mission, d'un sérieux contingent d'hommes en armes.

L'Allemagne se mit à crier à l'invasion et le Chancelier Cuno, faisant allusion aux mesures préparées par la France, déclara : « Le peuple allemand, s'il le faut, s'engagera dans la voie de la souffrance ».

Il ne pouvait cependant à aucun titre s'agir d'une invasion, ni même de sanction militaire proprement dite.

Des sanctions militaires avaient bien été appliquées à l'Allemagne en 1920 dans la région du Main, au point stratégique de la vallée qui sépare l'Allemagne du Nord de l'Allemagne du Sud, quand, en envoyant dans la Ruhr de nombreux contingents de la Reichswehr, l'Allemagne avait contrevenu aux clauses militaires du Traité de Versailles sur la zone neutre et menacé, au moins en effigie, la sécurité des Alliés d'Occident et, directement, celle des troupes d'occupation. Mais en 1923, la sécurité militaire des pays alliés et celle des troupes d'occupation n'est aucunement menacée; il n'y a pas lieu d'organiser une contre-manœuvre stratégique. Cette contre-manœuvre, effectuée dans la Ruhr, serait d'ailleurs, au point de vue technique, une hérésie; il s'agit plus simple-

ment d'opposer, trait pour trait, à la carence volontaire de l'Allemagne dans ses obligations de réparations, certaines mesures de coercition économique qui agissent non seulement comme une contrainte envers le débiteur récalcitrant, mais plus efficacement comme une saisie-exécution d'un profit immédiat pour le créancier. Cette saisie-exécution devait viser le patrimoine économique le plus substantiel de l'Empire allemand qui se trouvait précisément à portée immédiate des troupes d'occupation et des frontières belges et françaises : le territoire minier, industriel, sidérurgique de la Ruhr, peuplé sur quelques kilomètres carrés de six millions d'habitants.

Mais il va de soi que cette saisie exécution opérée en Allemagne hors des Territoires Occupés doit s'accompagner de mesures semblables prises dans les Territoires Occupés en vertu de l'Arrangement rhénan. Ici se pose une question que nous avons déjà étudiée à propos des sanctions de 1921, celle de la légalité des mesures de contrainte ou des mesures de saisie effectuées en dehors des clauses précises et spéciales du Traité de Versailles et de l'Arrangement rhénan. D'ailleurs, la légalité ou l'illégalité de ces mesures est la même qu'il s'agisse des territoires rhénans proprement dits ou bien des territoires de la Ruhr. la légalité ou l'illégalité de l'occupation de la Ruhr est fonction de l'égalité ou de l'illégalité des mesures économiques prises en pays rhénan et réciproque-

ment. Nous nous sommes suffisamment expliqués sur cette matière à propos des sanctions militaires de 1920 et des sanctions économiques de 1921. Nous nous bornons, en principe, à renvoyer le lecteur à ces explications qui ont leur base dans les §§ 17 et 18 de l'annexe II à la partie finale du Traité de Versailles.

Sur l'interprétation exacte de ces textes qui, à notre avis, permettent à chacun des Gouvernements alliés d'exercer seul, contre l'Allemagne, telles sanctions économiques, financières ou « autres » qui lui paraît découler des manquements constatés de l'Allemagne, nous ajouterons que le Protocole de Londres de 1921 reconnaît l'accord de celle-ci sur le droit appartenant aux Alliés de prendre, vis-à-vis d'elle, certaines mesures non spécialement prévues par le Traité. Au surplus, nous ne pouvons que citer l'argumentation même de M. Poincaré, dans sa note d'août 1923 (1) au Gouvernement britannique :

« Ce texte est clair (§§ 17 et 18), et s'il était permis, « à propos d'une mesure prise en conséquence, d'en « référer à la Société des Nations, sous prétexte qu'il « y aurait menace de guerre, il est évident qu'on « aboutirait à le supprimer purement et simplement. Il est d'autant plus naturel que les Gouvernements respectifs puissent considérer une prise de « gage comme nécessitée par les circonstances que « l'article 258 du Traité soumet, pour le règlement

(1) Voir le *Temps* du 23 août 1923.

« des réparations, tous les biens et ressources de l'empire et des Etats allemands à un privilège de premier rang.

« Le Gouvernement britannique conteste cependant aujourd'hui le droit de la France. »

« Il ne prétend pas, semble-t-il, que la France n'avait pas qualité pour agir en dehors de lui. Après une décision régulièrement rendue par la Commission des Réparations, la France était parfaitement autorisée à agir seule et, à plus forte raison, avec le concours de la Belgique et la participation technique de l'Italie. Sur ce point, d'ailleurs, le gouvernement britannique a autrefois lui-même tranché la question. Le 29 octobre 1920, il a fait savoir à ses alliés qu'il renonçait aux droits que lui donnaient les paragraphes 17 et 18 en ce qui concerne la saisie de la propriété des nationaux allemands dans le Royaume-Uni, et le Chancelier de l'Echiquier a déclaré à la Chambre des Communes, le 28 octobre 1920 : « Les termes du paragraphe 18 laissent clairement à chacun des gouvernements respectifs le soin de déterminer l'action qui lui paraît nécessaire en vertu du dit paragraphe ». « Aucun doute possible, par conséquent sur cette interprétation. Mais le gouvernement britannique soutient aujourd'hui que les mots, cependant si larges et si compréhensifs, en général, telles autres mesures qu'ils pourront

« estimer nécessitées par les circonstances », ne visent
« pas des occupations territoriales. »

« Cependant, lors de la conférence de Londres du
« mois de mars 1921, le Docteur Simons fit une dé-
« claration pour protester contre les sanctions conte-
« nues dans l'ultimatum du 3 mars formulé par
« M. Lloyd George; il prétendit notamment que le
« paragraphe 18 de l'annexe II n'autorisait pas l'oc-
« cupation du territoire allemand au-delà des pays
« de la rive gauche du Rhin et des têtes de pont.

« Mais comme les alliés s'étaient assurés de la va-
« leur juridique de leur argumentation, les alléga-
« tions du docteur Simons ne furent pas retenues
« dans la réponse que M. Lloyd George fit, le jour
« même, à la délégation allemande et le premier mi-
« nistre britannique ne fit même aucune allusion à
« l'objection présentée par le ministre des affaires
« étrangères du Reich; il la repoussa par préterition,
« tellement elle était insoutenable. »

« Pour donner au texte une signification limitative,
« le gouvernement britannique n'apporte ni preuve,
« ni présomption; et pour cause. Il n'y a rien qui
« justifie la thèse du cabinet de Londres. »

« Mais le Gouvernement britannique prétend qu'en
« fait, si les alliés ont antérieurement prévu et
« même effectué des occupations territoriales autres
« que celles qui sont stipulées au traité, c'est parce
« qu'alors il ne s'agissait pas seulement de manque-

« ments en matière de réparations, mais d'autres violations du traité. Or, il est bien vrai qu'à toute époque et aujourd'hui encore, l'Allemagne a violé d'autres clauses du traité que celles qui ont trait aux réparations mais il n'en est pas moins certain qu'à propos des réparations elles-mêmes les alliés ont maintes fois menacé l'Allemagne d'occupations territoriales nouvelles, et même ont une fois exécuté cette menace. »

« Rappelons-nous en effet, les précédents. »

« En juillet 1920, à la conférence de Spa se pose la question du charbon. »

« La conférence de Spa examine le manquement de l'Allemagne et décide (protocole du 16 juillet) que le gouvernement allemand mettra chaque mois à la disposition des alliés, à partir du 1^{er} août et pour les six mois à venir, 2 millions de tonnes de charbon, quantité approuvée par la Commission des Réparations. »

« Le protocole se termine par le paragraphe suivant :

« VII. — Si, à la date du 15 novembre 1920, il était constaté que le total des livraisons d'août, septembre et octobre 1920, n'a pas atteint six millions de tonnes, les alliés procèderaient à l'occupation d'une nouvelle partie du territoire allemand, région de la Ruhr ou tout autre. »

« Un autre protocole de la conférence de Spa, daté

« du 9 juillet, et, sans doute, relatif au désarmement,
« se termine également par la phrase suivante :
« Si à n'importe quelle date avant le 1^{er} janvier 1921
« les commissions interalliées de contrôle en Alle-
« magne constatent que les termes du présent arran-
« gement ne sont pas loyalement exécutés... les alliés
« procéderont à l'occupation du territoire allemand,
« que ce soit la région de la Ruhr ou toute autre, et
« ne l'évacueront que le jour où toutes les conditions
« ci-dessus prévues auront été intégralement rem-
« plies. »

« Mais les deux protocoles des 9 et 16 juillet sont
« différents. Ils ne se réfèrent pas l'un à l'autre :
« l'occupation de la Ruhr est prévue, soit pour les
« manquements aux livraisons de charbon, soit pour
« les manquements au désarmement. Et, à cette date,
« l'Angleterre est entièrement d'accord avec la
« France sur l'interprétation des paragraphes 17 et
« 18 de l'annexe II. »

« La conférence de Londres, en mars 1921, fournit
« un témoignage identique. M. Lloyd George prési-
« dent du conseil suprême, fait, le 3 mars 1921, à la
« délégation allemande, la déclaration suivante :

« Le traité de Versailles a été signé il y a moins
« de deux ans, et le gouvernement allemand a déjà
« manqué plusieurs fois à l'exécution de ses stipu-
« lations les plus importantes; la livraison, aux fins
« de jugement, des coupables qui ont commis des

« crimes contre les lois de la guerre, le désarmement,
« le paiement, en espèces ou en nature, de 20 mil-
« liards de marks-or.....

« tenant compte des infractions déjà commises, la dé-
« termination dont témoigne l'Allemagne par ses
« contre-propositions de jeter un nouveau défi aux
« alliés..... nous avons pris les décisions que vous
« allez entendre.....

« 1° Les villes de Duisbourg, Ruhrort et Dussel-
« dorf, sur la rive droite du Rhin, seront occupées.
« etc.....

« Le Gouvernement allemand n'ayant pas répondu
« dans le délai fixé (7 mars) l'occupation des trois
« villes ci-dessus indiquées a eu lieu. » ,

« Enfin le 5 mai 1921, le Conseil suprême prend
« les décisions suivantes :

« a) de procéder.....

« b) d'inviter.....

« c) de sommer...

« d) de procéder, le 12 mai, à l'occupation de la
« vallée de la Ruhr et de prendre toutes autres me-
« sures militaires et navales, faute par le gouverne-
« ment allemand d'avoir rempli les conditions ci-
« dessus. Cette occupation durera aussi longtemps
« que l'Allemagne n'aura pas exécuté les conditions
« énumérées au paragraphe c.

« Arrêtons-nous un instant sur ce texte. Les alliés
« menacent l'Allemagne d'occuper la Ruhr et ils

« ajoutent que cette occupation durera aussi long-
 « temps que l'Allemagne n'aura pas exécuté les con-
 « ditions énumérées au paragraphe c. Supposons donc
 « qu'après l'ultimatum l'Allemagne ait rempli ses
 « obligations relatives aux coupables de guerre ou au
 « désarmement, mais qu'elle ait continué à ne pas
 « s'incliner devant les décisions de la Commission
 « des Réparations. Aux termes du paragraphe d, les
 « alliés seraient restés dans la Rhur, et ils n'y se-
 « raient restés que pour assurer le paiement des ré-
 « parations. La thèse actuelle du gouvernement bri-
 « tannique est donc expressément condamnée par le
 « protocole du 5 mai 1921; et il est établi jusqu'à
 « l'évidence que notre occupation est d'une indis-
 « cutable légalité. A lui seul l'ultimatum du 5 mai
 « aurait même pu nous servir de titre; car il annon-
 « çait l'occupation de la Rhur, non seulement pour
 « le cas où l'Allemagne n'aurait pas accepté les obli-
 « gations prescrites par la Commission des Répara-
 « tions, mais pour le cas où, à un moment quelcon-
 « que, elle ne les aurait pas réalisées. C'est ce que le
 « ministère des affaires étrangères du Reich recon-
 « naissait lui-même, le 9 mai 1921, dans un com-
 « munique à la presse: « la menace d'occuper la
 « région de la Rhur telle qu'elle est contenue dans
 « l'ultimatum, peut aussi bien, disait-il, s'appliquer
 « au cas où l'Allemagne ferait en temps voulu la dé-
 « claration exigée, mais où, pour une cause quel-

« conque, elle ne tiendrait pas les promesses faites »,
 « A tous égards donc, notre action défie la cri-
 « tique. »

« Le cabinet britannique objecte encore, il est vrai,
 « que l'article 430 du traité implique l'impossibilité
 « d'interpréter les paragraphes 17 et 18 comme auto-
 « risant de nouvelles occupations territoriales. Mais
 « ce texte prévoit le cas où, après l'évacuation d'une
 « ou de plusieurs des zones d'occupation, la Com-
 « mission des Réparations aurait constaté un man-
 « quement. »

« Dans cette hypothèse, la réoccupation a lieu de
 « plein droit. Le texte ne dit nullement que, même
 « alors, les Gouvernements respectifs ne pourront pas
 « en vertu des paragraphes 17 et 18, prendre les me-
 « sures qu'ils jugeront nécessaires, notamment des
 « saisies militaires de gages économiques. Il ne dit
 « pas davantage qu'avant toute évacuation, comme
 « c'est le cas aujourd'hui, les Gouvernements seront
 « désarmés et devront assister, les bras croisés, à tout
 « refus de paiement. »

« L'absurdité de cette conséquence prouve que les
 « paragraphes 17 et 18 d'une part, et l'article 430,
 « d'autre part, ne s'excluent pas, mais se com-
 « plètent. C'est, du reste, ainsi que, jusqu'à ces der-
 « niers temps, comme on vient de le voir, l'avait
 « compris le gouvernement britannique. »

Cette réfutation de la thèse britannique montre

lumineusement que les assertions du Gouvernement anglais sont tout à fait inexactes et son accusation profondément injuste.

Comme nous le voyons, par trois fois l'Angleterre n'a pas suivi les directives politiques adoptées en 1923. Par trois fois, le 16 juillet 1920, le 9 mars et le 5 mai 1921, elle s'est associée aux décisions des alliés qui prévoyaient de nouvelles occupations du territoire allemand. Elle considérait alors que le § 18 donnait aux alliés le droit absolu de prendre, non seulement des sanctions économiques et financières, mais, en général, toutes autres mesures que les Gouvernements respectifs jugeaient nécessaires, — et cela sans que ces mesures pussent être regardées par l'Allemagne comme des actes d'hostilité.

La France et la Belgique n'ont occupé la Rhur qu'après un manquement constaté par la Commission des Réparations, conformément au Traité. Elles ont donc simplement fait usage du droit qui est reconnu par le Traité aux « Gouvernements respectifs » et, qui permet, en pareil cas, d'agir individuellement.

Cependant, donc, une mission d'ingénieurs était partie pour la Ruhr.

Parallèlement, les Hauts-Commissaires de Belgique et de France de Coblenz recevaient de leurs Gouvernements l'ordre de procéder, en territoire rhénan, à certaines mesures de contrainte économique, sembla-

bles à celles déjà prises en 1921, mais beaucoup plus étendues et complètes.

Ces mesures ne pouvaient recueillir l'adhésion du représentant britannique à la Haute-Commission. Celui-ci déclara que les mesures proposées excédaient le cadre de l'Arrangement rhénan et ne ressortissaient pas à la compétence de la Haute-Commission.

Ici doit se placer une observation analogue à celle que nous avons faite à propos des sanctions de 1921. Ce n'est pas en tant qu'organisme chargé aux termes de l'Arrangement rhénan d'assurer la sécurité, l'entretien et les besoins de la troupe d'occupation que la Haute-Commission pouvait prendre certaines ordonnances créant en Territoire Occupé des gages économiques, c'était en tant qu'organisme tripartite ou plutôt bipartite, — puisque le gouvernement britannique s'en excluait volontairement, — désigné spécialement à cet effet par les gouvernements belge et français, auxquels d'ailleurs le gouvernement italien ne tarde pas à se joindre. Cela explique que les ordonnances que nous aurons l'occasion d'étudier dans le détail et qui ont été prises en Territoire Occupé d'ordre des gouvernements belge, français et italien pour créer des organismes économiques nouveaux et assurer leur fonctionnement au profit des alliés sont des ordonnances dites *spéciales* puisque extérieures à l'Arrangement rhénan et à l'occupation militaire proprement dite, des ordonnances *majoritaires* puisque

le Haut-Commissaire britannique ne pouvait adhérer à une seule d'entre elles, des ordonnances inapplicables à Cologne et dans la zone britannique d'occupation puisque d'une part l'armée britannique ne pouvait prêter la main à des mesures jugées non seulement inopportunes, mais illégales par le Gouvernement de Londres et puisque d'autre part ces ordonnances ne reposant pas sur l'Arrangement rhénan, n'émanaient pas en réalité de la Haute-Commission elle-même, mais de la décision collective des Hauts-Commissaires belge et français et du représentant italien, pris comme exécutant les ordres de leurs gouvernements sur un objet spécial et, soit dit encore une fois, étranger à l'occupation proprement dite (1).

L'on remarque d'ailleurs que dans les territoires nouvellement occupés du Bassin de la Ruhr, le Général commandant les troupes françaises et belges d'occupation avait seul qualité, à l'exclusion de la Haute-Commission, pour prendre, tant en vertu des conventions de La Haye sur l'occupation de guerre

(1) Les ordonnances spéciales étaient publiées de la même façon que les ordonnances ordinaires (cf. infra, page 9). Dans leur forme extérieure, elles se différenciaient cependant des ordonnances ordinaires, ainsi que le montre l'exemple ci-après :

Ordonnance 116

Ordonnance 154

ORDONNANCE

ORDONNANCE SPECIALE

réglementant l'application en territoire occupé du § 15 du Code de procédure criminelle allemand.

relative à la saisie d'objets se trouvant en Territoires Occupés et commandés par les Gouvernements alliés ou leurs ressortissants au Gouvernement alle-

qu'en vertu des directives économiques à lui données par les gouvernements de Paris et de Bruxelles (1), les arrêtés nécessaires pour assurer l'entretien et la sécurité des troupes et pour mettre en œuvre les sanctions économiques impliquées par cette occupation. Mais il

*La Haute Commission interalliée
des Territoires Rhénans,*

Vu les articles 3 et 5 de l'Arrangement du 28 juin 1919, annexé au Traité de Paix,

*mand ou à ses ressortissants,
au titre de la partie VIII du
Traité de Paix et des accords
subséquents, ainsi qu'à titre
commercial.*

ORDONNE,

ARTICLE PREMIER. —

*La Haute Commission interalliée
des Territoires Rhénans,*

Vu les instructions reçues par certains Hauts-Commissaires de leurs Gouvernements à la suite de manquements volontaires à charge de l'Allemagne, constatés par la Commission des Réparations,

Vu l'interdiction donnée par le Gouvernement allemand à ses ressortissants de livrer aux ressortissants de certains pays alliés des marchandises faisant l'objet soit de contrats au titre des réparations en nature, soit de contrats commerciaux privés,

ORDONNE,

ARTICLE PREMIER. —

(1) Les pouvoirs de la Haute-Commission ne pouvaient s'étendre à la Ruhr, ces pouvoirs étant territorialement définis par le Traité de Versailles. Restait donc la seule compétence du Général Commandant les Troupes d'occupation, exécuter des instructions de Paris et de Bruxelles. C'est évidemment par un abus d'interprétation que les Conventions de La Haye ont été invoquées par l'occupant. Pour mettre d'accord le fait et le droit, certains milieux allemands préconisaient la rupture des relations diplomatiques, rupture, disaient-ils, qui aurait clarifié une situation juridique confuse.

va de soi que, tout au moins au bout de quelques semaines, les arrêtés militaires de la Ruhr ne furent plus que la reproduction parfois absolument littérale des ordonnances spéciales rendues par la Haute-Commission des territoires rhénans. Il suffit de mettre en regard la teneur et la date des ordonnances et des arrêtés pour justifier l'exactitude de cette affirmation.

Nous nous efforcerons, dans les chapitres ultérieurs de cet exposé, à analyser les détails précis de ces ordonnances et de ces arrêtés; il suffit de noter, dès à présent, que ces textes visaient la remise aux mains des Alliés et l'exploitation par ceux-ci des douanes, des licences d'importation et d'exportation, des forêts, des mines, des chemins de fer, etc.

Ces sanctions économiques étaient donc très larges et très complètes. Les autorités allemandes, après avoir protesté contre l'illégalité prétendue de ces mesures, ne manquèrent pas de provoquer un élan d'exaspération nationale contre leur exécution et de se livrer à une véritable guerre juridique et économique contre celles-ci. C'est cette guerre que l'on appelle généralement la « *résistance passive* ». La résistance passive s'est manifestée tout aussi bien dans les Territoires rhénans qui, seuls, nous occupent, que dans les territoires nouvellement occupés du bassin de la Ruhr auxquels il conviendra d'ajouter les quelques bandes de terrain occupé peu à peu, soit sur la rive droite du Rhin, entre Beuel et Heuwied

(pédoncule des têtes de pont de Cologne et de Coblençe), de Limbourg et de Caub (têtes de pont de Coblençe et de Mayence), soit dans la région de Kehl (occupation militaire d'Offenburg et d'Appenweiler) (comme sanction de l'interruption du trafic ferroviaire Strasbourg-Europe Centrale. Cette résistance passive peut se traduire d'une façon élémentaire par l'ordre donné par le Gouvernement du Reich aux autorités allemandes des territoires anciennement et nouvellement occupés de ne prêter aucune obéissance aux ordres ou instructions qui leur seraient donnés relativement aux gages par les autorités d'occupation et par des peines dont étaient menacés tous les citoyens allemands au cas où ils se conformeraient aux ordonnances spéciales de la Haute-Commission.

Il est inutile de signaler la rigueur avec laquelle la Haute-Commission et les autorités militaires ont réagi dans ce combat juridique. La Haute-Commission, notamment, a prévu contre les contrevenants à ses ordonnances spéciales (Ordonnances 192-193) (1)

(1) ORDONNANCE 192

ARTICLE PREMIER. — § I. — Sera passible des peines prévues pour infraction aux ordonnances de la Haute Commission, quiconque aura contesté le caractère obligatoire d'une ordonnance de la Haute Commission, d'un règlement pris ou d'un ordre donné en vertu d'une ordonnance par les Autorités alliées ou par les représentants qualifiés des organismes créés par la Haute Commission soit publiquement par voie de presse, de tracts ou autrement, soit par des exposés oraux ou écrits, destinés à être communiqués publiquement ou secrètement à la population ou aux fonctionnaires ou agents des services publics ou d'intérêt collectif, ou à tous groupements ou associations.

§ II. — Ces peines pourront être portées au double lorsque les délinquants auront :

des sanctions pénales plus rigoureuses encore que celles portées par l'Allemagne contre ses propres citoyens. Elle a décidé (Ordonnance 156 du 22 mars 1923) de protéger contre toutes représailles et, au besoin, d'accorder des indemnités qui seraient à la charge des Communes et du Reich aux personnes

a) organisé la résistance à ces ordonnances, règlements et ordres, notamment en enjoignant aux personnes placées sous leur autorité ou leur dépendance de ne point s'y conformer ou en fournissant à d'autres personnes les moyens de les éluder ;

b) provoqué, par des actes de propagande, la résistance aux ordonnances, règlements et ordres visés ci-dessus, ou conseillé cette résistance aux personnes ou aux membres de groupements ou associations qu'ils sont chargés de renseigner ou de diriger ;

c) entravé intentionnellement le fonctionnement normal et régulier des organismes ou services créés par la Haute Commission, organisé ou mis en œuvre des moyens destinés à leur nuire, sans préjudice des peines plus graves édictées par les ordonnances de la Haute Commission contre les auteurs d'attentats commis dans le même dessein.

ORDONNANCE 193

ARTICLE PREMIER. — Sera justiciable des tribunaux militaires des différentes armées des Puissances participant à l'occupation, et passible des pénalités prévues par les législations respectives de ces Puissances, ou, pour les infractions non réprimées par ces législations, des pénalités prévues comme sanctions des infractions aux ordonnances de la Haute Commission, quiconque aura commis l'un des actes énumérés ci-après :

1^o *Violences ou voies de fait*

a) Sur toute personne, quelle que soit sa nationalité, si elle est employée directement ou indirectement par la Haute Commission, les armées alliées ou les organismes en dépendant, ou si elle a rendu ou est réputée avoir rendu des services à ces autorités ou à leurs agents ou si elle a été ou est réputée avoir été en rapport avec eux, ou si elle a eu recours aux organismes ou services institués par les Autorités alliées, lorsqu'il apparaîtra, d'après des présomptions suffisantes, que ces actes auraient eu pour cause les dits services ou les dites realtions ;

b) Sur toute personne, quelle que soit sa nationalité, au service personnel des fonctionnaires ou employés de la Haute Commission ou des membres des armées d'occupation ou autres organismes visés ci-dessus, lorsqu'il apparaîtra, d'après des présomptions suffisantes, que ces actes auraient eu pour cause ledit service ;

frappées directement ou indirectement pour obéissance à ses instructions. Elle a suspendu en Territoire occupé la mise en vigueur de la législation allemande contraire à ses propres ordonnances et même, sur la carence du Reich et des Etats qui, contrairement à l'ordonnance 1, article 17, ne soumettaient plus aucun texte législatif ou réglementaire à son enregistrement, elle a laissé sans vigueur l'ensemble de la législation allemande postérieure au 1^{er} avril 1923.

c) Sur toute personne, quelle que soit sa nationalité, lorsqu'il apparaîtra, d'après des présomptions suffisantes, que les violences ou voies de fait auront été infligées en raison d'actes accomplis ou réputés avoir été accomplis par celui qui en est l'objet, pour se conformer aux ordonnances, décisions et ordres de la Haute Commission ou des Autorités militaires ou des organismes en dépendant, ou en raison de son abstention d'actes interdits par les dites ordonnances, décisions ou ordres ;

d) Sur tout national des Puissances d'occupation lorsqu'il apparaîtra, d'après des présomptions suffisantes, que les violences ou voies de fait auraient eu pour cause la nationalité de la victime.

2^o. — Toutes menaces adressées aux personnes désignées au § 1^o ci-dessus en raison de leur nationalité alliée ou des services rendus ou réputés avoir été rendus par elles aux Autorités alliées, organismes ou agents alliés ou de leurs relations avec les dites Autorités, organismes ou agents alliés, ou pour les obliger à exécuter des actes interdits ou à les détourner d'accomplir des actes prescrits ou autorisés par les Autorités alliées.

3^o. — Débauchage ou tentative de débauchage en vue de nuire aux Autorités, organismes ou personnes alliées visées au § 1^o ci-dessus. de toutes personnes, quelle que soit leur nationalité, qui sont à leur service ou placées sous leurs ordres.

4^o. — Tous actes, ayant le caractère de sanctions ou de représailles, dirigés contre toutes personnes ou sociétés, quelle que soit leur nationalité, lorsqu'il apparaîtra, d'après des présomptions suffisantes, que ces actes auront été commis en raison de services rendus ou réputés avoir été rendus par elles à la Haute Commission, aux armées alliées ou à des organismes ou personnel en dépendant, en raison des relations avec ces autorités, organismes ou personnes, ou en raison de leur nationalité alliée ou de leur obéissance aux ordonnances, décisions ou ordres des autorités alliées ou parce qu'elles auraient eu recours aux services institués par celles-ci.

Elle a prononcé un nombre d'expulsions qui a dépassé le nombre de 35.000. Elle s'est débarrassée, le 1^{er} avril 1923, de la présence à Coblenz du Commissaire du Reich, représentant officiel du gouvernement de Berlin et des Etats allemands auprès d'elle (1). Cette âpre lutte s'est poursuivie, avec des alternatives diverses, jusqu'à fin septembre 1923.

Les épisodes de ce combat furent marqués, de la part de l'Allemagne, par quelques attentats contre les personnes et contre les biens des armées d'occupation. Du côté de la Haute-Commission, par des sanctions supplémentaires, telles que la prise en régie des chemins de fer (1^{er} mars 1923), la création d'une ligne douanière intérieure (20 janvier 1923), etc.

Enfin, dès avant le début d'octobre 1923, le Gouvernement du Reich, qui avait prodigué des milliards et des milliards de marks-papier dans la lutte

5°. — Toutes attaques par paroles, écrits ou publications et toutes mesures destinées à identifier en vue de sanctions ou de représailles ou à discréditer ceux qui auraient rendu ou seraient réputés avoir rendu des services à la Haute Commission, aux armées alliées ou à des organismes ou personnes en dépendant, ou qui auraient été ou seraient réputés avoir été en relations avec ces autorités, organismes ou personnes, ou qui auraient obéi aux ordonnances, règlements et ordres émanant des Autorités alliées ou des représentants qualifiés des organismes créés par elles, ou qui auraient eu recours aux services institués par la Haute Commission, sans préjudice des sanctions prévues par les Ordonnances n^{os} 40 et 97 en cas d'infraction aux dispositions de celles-ci.

(1) Le Commissariat d'Empire allemand auprès de la Haute-Commission n'avait pas été prévu par le Traité de Paix. Il avait été simplement toléré par les Gouvernements alliés, dans le but d'activer la marche des affaires et de faciliter la tâche de la Haute-Commission. (Cf. note du Gouvernement allemand du 11 juillet 1919 et note des Gouvernements alliés du 29 juillet 1919).

et avait, pour en assurer le succès, ouvert les veines du trésor public, se sentit obligé de cesser une résistance ruineuse pour lui, de s'accommoder des Ordonnances spéciales de la Haute-Commission et des arrêtés pris par le Commandant en chef dans la Ruhr, de s'avouer enfin vaincu. L'étranglement économique résultant de l'occupation de la Ruhr et de la saisie des gages en Territoires Occupés, la crainte d'un mouvement séparatiste en Rhénanie ne contribuèrent pas moins à amener l'Allemagne à composition (1).

C'est alors que s'ouvre une nouvelle période dans le régime des sanctions économiques, période mar-

(1) La proclamation suivante adressée par le président du Reich au peuple allemand montre à quelles préoccupations principales l'Allemagne a obéi en abandonnant la résistance passive :

Berlin, 26 septembre.

Le 11 janvier, les troupes françaises et belges ont occupé le territoire allemand de la Ruhr contre le droit et les traités.

Depuis cette époque, la région de la Ruhr et le pays rhénan ont eu à supporter les plus dures oppressions. Plus de 130.000 Allemands, hommes, femmes, vieillards et enfants, ont été chassés de chez eux. Pour des millions d'Allemands, l'idée de liberté individuelle n'existe plus. Des actes de violence sans nombre ont accompagné l'occupation. Plus de cent de nos compatriotes ont perdu la vie. Des centaines d'autres languissent encore dans des prisons.

Le sentiment du droit et le patriotisme se sont élevés contre l'illégalité de l'invasion. La population s'est refusée à travailler sous des baïonnettes étrangères. Le peuple allemand tout entier est reconnaissant de cette fidélité au Reich allemand et de cette constance prouvée dans les jours les plus durs.

Le gouvernement du Reich avait assumé de veiller, dans la mesure de ses forces, sur ses compatriotes dans la détresse. Les ressources du Reich ont été, pour cela, mises à contribution dans une proportion toujours croissante. Les secours pour le Rhin et la Ruhr ont atteint, au cours de la semaine écoulée, la somme de 3.500 trillions de marks.

quée, du côté allemand, par la collaboration des autorités et des fonctionnaires aux ordonnances spéciales, et, du côté belge et français, par quelques retraits d'expulsion, par la réintégration de nombreux agents des chemins de fer et par la levée de certaines mesures de contrainte sans utilité économique propre, telles que les ordonnances relatives à l'exploitation des tramways, à la circulation automobile, à l'entrée, la circulation et la résidence des personnes dans les Territoires Occupés, etc...

Le double de cette somme au moins est à prévoir pour la semaine en cours.

L'ancienne production des pays du Rhin et de la Ruhr a cessé. La vie économique dans l'Allemagne occupée et non occupée est désorganisée. Il est à craindre de la manière la plus sérieuse qu'en continuant à procéder comme on l'a fait jusqu'ici, la création d'une monnaie régulière, le maintien de la vie économique et l'existence même ne deviennent impossibles pour notre peuple. Dans l'intérêt de l'avenir de l'Allemagne, comme dans l'intérêt du Rhin et de la Ruhr, ce danger doit être écarté.

Pour conserver la vie au peuple et à l'Etat, nous sommes placés aujourd'hui devant la dure nécessité de cesser la lutte.

Nous savons que, par là, nous exigeons des habitants des territoires occupés des sacrifices d'ordre moral encore plus grands que ceux consentis jusqu'à présent. Leur lutte a été héroïque et la maîtrise d'eux-mêmes incomparable. Nous n'oublierons jamais ce qu'a souffert le territoire occupé et ce qui a été abandonné par ceux qui ont préféré quitter leur pays natal plutôt que d'être infidèles à la patrie.

Le premier devoir du gouvernement sera de surveiller que les prisonniers soient libérés et que les expulsés puissent rentrer. La lutte pour ces droits élémentaires de l'humanité passe avant tous les soucis économiques et matériels.

L'Allemagne s'est déclarée prête à assumer les plus durs sacrifices matériels pour la liberté des ressortissants allemands et de la terre allemande. Mais cette liberté n'est pas pour nous un objet de négociation ou d'échange.

Le président d'empire et le gouvernement proclament solennellement, devant le peuple allemand et devant le monde, qu'ils ne se prêteront à aucun arrangement qui détacherait de la terre allemande la plus petite parcelle. Il dépend des puissances qui nous ont envahis.

Ce régime nouveau devait produire, en se développant librement, sans aucune mesure de résistance de la part de l'Allemagne, des résultats économiques certains et permettre à la Caisse commune des Belges, Français et Italiens de recueillir des sommes croissantes de mois en mois jusqu'à atteindre, en mai 1924, un rapport mensuel de près de 100 millions de marks-or.

L'objectif strictement économique que les gouvernements alliés s'étaient assignés en janvier 1923 était donc atteint par les saisies effectuées, mais, pour des raisons politiques qui tombent sous le sens, ce régime ne pouvait subsister indéfiniment, comme nous le verrons dans la quatrième partie de cet ouvrage. Il a laissé place au régime instauré à la suite de l'acceptation par les gouvernements alliés du plan Dawes, et qui, en territoire rhénan, se caractérise essentiellement par l'occupation purement militaire telle qu'elle avait fonctionné, conformément à l'Arrangement, pendant tout le cours de l'année 1920.

et de leurs alliés, de rendre, en adhérant à cette conception, la paix à l'Allemagne, ou d'entraîner, par le rejet de cette paix, toutes les conséquences qui en découleraient pour les relations entre les peuples.

Nous invitons le peuple allemand à se grouper étroitement dans les jours de très dures épreuves, morales et matérielles, qui vont venir. Ce n'est qu'ainsi que nous déjouerons tous les projets de démembrement du Reich, que nous conserverons à la nation l'honneur et la vie, et que nous recouvrerons la liberté qui est notre droit imprescriptible.

CHAPITRE II

Les Douanes

Renouvelant l'expérience qui avait pleinement réussi en 1921, la Haute-Commission, sur ordre des gouvernements français, belge, italien, mais à l'exclusion du représentant britannique, rendit, dès le 18 janvier 1923, une série d'ordonnances relatives à la constitution des gages douaniers (Ordonnances 133, 135, 136).

Par l'ordonnance 133, la Haute-Commission (et dans tous ces chapitres qui suivent par Haute-Commission, nous entendons les Hauts-Commissaires de France et de Belgique, assistés ou non du représentant italien, et nous réservons le régime exclusif de tout gage qui a subsisté dans la zone d'occupation britannique) a saisi et bloqué, au profit de la caisse des gages (cf. infra, page 180), les recettes douanières et les recettes analogues perçues par les services douaniers ou par les services des licences d'importation et d'exportation, recettes qui se trouvaient dans les caisses des administrations douanières allemandes

des territoires occupés, à la date de la publication de l'Ordonnance, soit le 20 janvier 1923. Nous n'avons pas à insister sur cette dispositions transitoire de pure comptabilité.

Bien plus importantes sont les dispositions des ordonnances 135 et 136 des 18 et 20 janvier 1923, relatives aux douanes.

Il s'agissait, à cette date, de réintroduire dans les Territoires Occupés le régime qui y avait été établi le 1^{er} avril 1921 et qui avait dû être levé le 1^{er} octobre de la même année. Dans leurs dispositions techniques, les ordonnances 135 et 136 présentent une analogie qui touche à l'identité avec les ordonnances 82 et 83 de 1921. En effet, l'ordonnance 133, dans ses articles 5 et 6, replace sous la surveillance et sous la direction des Alliés (Français, Belges et Italiens) toute l'administration allemande des douanes et de la surveillance des frontières et, en général, toutes les personnes relevant de ces administrations. Par ailleurs, comme en 1921, l'ordonnance 135, articles 1 et 2, organise, pour la gestion des douanes allemandes saisies par les Alliés, un service ayant des pouvoirs quasi-souverains en la matière, le Comité Directeur des Douanes, fonctionnant à Coblençe, et composé d'un représentant français, d'un belge et d'un italien. Ce Comité Directeur des Douanes est aux ordres de la Haute-Commission, mais il est investi par elle du pouvoir d'édicter non seulement des

dispositions intérieures, des mutations de personnes, des nominations, etc..., mais encore de prendre des règlements généraux, appelés règlements d'application des douanes, et, par ce procédé, de modifier à sa guise le tarif douanier allemand. C'est, en effet, celui-ci qui, en principe, et sous réserve de toutes modifications ultérieures par la Haute-Commission ou le Comité Directeur des Douanes, reste à la base des perceptions douanières effectuées par les services alliés. Ces règlements sont, comme ceux de 1921, sanctionnés au même titre que les ordonnances de la Haute-Commission par des pénalités propres qui peuvent aller jusqu'à cinq ans d'emprisonnement et jusqu'à (valeur au 18 janvier 1923) 100 millions de marks d'amende — étant entendu que les infractions aux ordonnances de la Haute-Commission ou aux règlements douaniers ressortissent à la compétence, non pas, en principe, des juridictions allemandes, mais des tribunaux militaires alliés (Conseils de guerre français et belges. Tribunaux militaires de simple police français et belges). En outre, la saisie des marchandises importées ou exportées peut être prononcée.

Il n'y aurait rien de plus à dire sur le régime des gages douaniers institués en Territoire Occupé, et nous pourrions nous référer à l'exposé des mesures prises sur cette matière en 1921 si la constitution pratique de ces gages, comme celle des autres mesu-

res de rigueur prises par la Haute-Commission des Territoires Rhénans et par le Général Commandant en Chef dans le bassin de la Ruhr, n'avait donné lieu à des protestations violentes de la part du Reich et à une agitation bien connue sous le nom de résistance passive. En effet, l'opposition passive des gouvernements, des administrations et des particuliers allemands aux sanctions prises en territoire nouvellement occupé et en territoire anciennement occupé par les Alliés, s'est manifestée en matière douanière comme dans tous les autres domaines. Les douaniers allemands, placés par la Haute-Commission sous les ordres du Comité Directeur des Douanes, ne consentirent pas à travailler sous le contrôle allié, étant donné les ordres formels du Gouvernement du Reich à cet égard, et la plupart d'entre eux furent expulsés et même déferés aux juridictions militaires pour infraction aux ordonnances de la Haute-Commission. Les services alliés durent, en conséquence, faire détacher, par les administrations française et belge, un contingent fort important de douaniers de tout grade et acheminer ce personnel en Territoire Occupé pour lui confier la gestion directe des douanes extérieures. Ces détachements n'étant pas suffisamment nombreux pour assurer, à eux seuls, le fonctionnement des services douaniers sur les frontières (orientale et occidentale) des Territoires Occupés, il fallut recourir à l'engagement d'auxiliaires alliés et rhénans, d'au-

tant plus que l'autorité militaire avait fait connaître, à diverses reprises, que les effectifs réduits dont elle disposait ne lui permettaient pas de détacher un nombre important de militaires pour assurer la garde des routes, des gares-frontière, des quais d'embarquement, etc...

Les sanctions douanières prises par les Alliés aboutirent donc à une résistance qui dut être brisée par le secours des administrations française et belge et firent l'objet de ce que l'on pourrait appeler des sanctions subsidiaires. En effet, pour accentuer leur pression sur l'Allemagne récalcitrante, les gouvernements alliés invitèrent la Haute-Commission à prendre de nouvelles mesures dans le domaine douanier. Ces mesures, considérées dans leur ensemble, aboutirent à la création d'une nouvelle ligne douanière, analogue à celle de 1921, à l'entrée et à la sortie des Territoires Occupés vers l'Allemagne libre, mais cette ligne douanière intérieure ne fut réalisée qu'en deux temps, à des dates différentes, et par des moyens en quelque sorte détournés:

a) L'ordonnance 143 du 12 février 1923, postérieure d'un mois à la constitution des gages douaniers, assure le bouclage des pays rhénans. Elle interdit, sous les sanctions pénales habituelles, la sortie hors des Territoires Occupés vers l'Allemagne libre des marchandises de toute espèce; en conséquence, des postes de bouclage, surveillés par les douaniers

alliés, sont créés aux limites de l'Allemagne occupée et de l'Allemagne libre.

Cette mesure présentait l'aspect d'une sanction rigoureuse puisqu'elle interdisait en principe le ravitaillement de l'Allemagne libre en charbons et en vivres provenant des Territoires Occupés et puisqu'elle étranglait le commerce des Territoires Occupés avec l'Allemagne libre; — mais il convient de noter que des Bureaux interalliés de Dérégations étaient chargés d'accorder, au nom d'un Comité Directeur des Licences, analogue au Comité Directeur des Douanes, des dérogations spéciales de sortie suivant un règlement et des tarifs qui furent, d'ailleurs, purement arbitraires.

b) La résistance passive se poursuivant sans tendance à décroître, la Haute-Commission fut conduite à resserrer le bouclage des territoires occupés. C'est, notamment, l'objet de l'ordonnance 183 du 12 juin 1923, qui a subordonné, sous les sanctions pénales habituelles (cinq ans de prison, amendes, etc.), l'entrée par la frontière orientale des Territoires Occupés des marchandises en provenance de l'Allemagne libre à l'octroi préalable d'une dérogation accordée par les Bureaux de Dérégations créés à cet effet par la Haute-Commission et chargés, d'ailleurs, de la délivrance des dérogations de sortie.

Ces dérogations d'entrée et de sortie donnent d'ailleurs lieu à la perception d'une taxe fixée arbitraire-

ment par le Comité Directeur des Licences et qui, pour l'entrée en Territoire Occupé, est fixée généralement à 25 % des droits prévus par le tarifs des douanes proprement dites. Des postes de bouclage assurent la stricte exécution de ces ordonnances.

Dans la pratique, la perception des droits de douanes et des droits de dérogation (comme au surplus des droits de licence que nous aurons l'occasion d'étudier plus loin) fut effectuée dans les débuts en monnaie allemande. Mais comme la dévalorisation croissante de la devise nationale allemande constituait l'un des aspects les plus imprévus et, d'ailleurs, le plus efficace de la résistance passive (notamment par les subsides considérables accordés aux chômeurs volontaires et aux agitateurs politiques), la Haute-Commission fut conduite, par une mesure de rétorsion tout indiquée, à ordonner par son ordonnance 185 du 12 juin 1923 la perception en devises appréciées (françaises, belges, luxembourgeoises, livres sterlings, lire, dollars, florins) desdits droits de douanes et de dérogations.

Enfin, dans son ordonnance 151 du 15 mars 1923, la Haute-Commission se réserve le droit de grâce ou de commutation de peine non seulement pour les jugements rendus par les tribunaux allemands en matière douanière, lorsque ces tribunaux ont reçu compétence par le désaisissement volontaire des tribunaux militaires chargés de statuer sur les infrac-

tions aux ordonnances douanières de la Haute-Commission, mais, ce qui est plus sensible, pour les jugements rendus par les tribunaux allemands en matière douanière avant la mise en œuvre des sanctions. Il est à remarquer que les ordonnances douanières précitées n'ont jamais été appliquées à la tête de pont de Kehl, où le Reich a conservé son unité douanière antérieure. Enfin, il nous paraît sans intérêt d'examiner les dispositions des ordonnances 221 et 246, d'ailleurs postérieures à la cessation de la résistance passive, qui furent destinées à garantir, par des saisies et des mesures conservatoires spéciales, le recouvrement éventuel des droits, taxes et amendes à percevoir en vertu des ordonnances douanières de la Haute-Commission.

Dans l'application pratique du régime douanier, les services alliés furent réduits, au milieu de l'agitation politique, des fraudes et des sabotages, à leurs propres moyens et à leurs seules ressources. Ils purent tout au plus engager un certain nombre d'auxiliaires de nationalité allemande ou neutre, la plupart sans travail, qui leur apportèrent un concours très subalterne mais assez précieux dans la surveillance des frontières et dans le recouvrement des taxes. Mais ce régime de fortune et d'improvisation, qui commence au 20 janvier 1923, se développait peu à peu pour fonctionner d'une manière satisfaisante pendant l'été de la même année, surtout après le ré-

tablissement des services ferroviaires qui avaient été presque complètement interrompus durant les premiers mois de la résistance passive, et il vint à bout de la tâche qui lui avait été assignée dès avant la fin de septembre 1923, date à laquelle la résistance officielle du Reich aux sanctions douanières prit fin.

Cet événement marque une ère nouvelle dans le régime douanier comme dans toutes les autres sanctions. Sans doute, il ne modifie en rien les dispositions des ordonnances que nous avons étudiées, mais il permet à ces ordonnances de fournir leur plein rendement. Les douaniers allemands, qui avaient interrompu leur travail par ordre du Reich, reviennent se mettre à la disposition des services alliés. La Haute-Commission retire, en conséquence, un certain nombre d'expulsions et les services judiciaires de l'armée font remise de certaines pénalités encourues par les douaniers récalcitrants. En outre, le Reich ne menace plus de saisir à leur entrée en Allemagne libre les marchandises qui ont traversé soit la frontière extérieure, soit la frontière orientale des Territoires Occupés après paiement de droits de douane alliés.

En résumé, dès le 1^{er} octobre 1923, on se trouve placé, au point de vue douanier, à peu près sous le régime avril-octobre 1921. La résistance passive a cessé; les fonctionnaires sont à leurs postes; pas de menace de sanctions et de représailles de la part du

Reich; les perceptions s'effectuent régulièrement. Aussi, alors que pendant la résistance passive, c'est-à-dire pendant les dix premiers mois de l'année 1923, l'opération n'avait eu, au point de vue financier, qu'un rendement minime, dès décembre 1923, les recettes douanières augmentent pour atteindre, en mars 1924, une moyenne mensuelle de 20 millions de marks-or (y compris la Ruhr), ainsi qu'il ressort des chiffres indiqués dans le tableau ci-dessous :

Développement des recettes globales par mois
(en marks-or) (1)

Mois	Zone française Ruhr exceptée	Zone belge
Février 1923	3.853	9.158
Mars	110.224	56.450
Avril	380.579	50.215
Mai	451.487	253.892
Juin	385.448	261.223
Juillet	576.903	515.021
Août	436.046	484.564
Septembre	531.990	938.284
Octobre	917.101	1.950.846
Novembre	1.465.094	1.143.225
Décembre	2.026.124	2.264.996
Janvier 1924	3.413.628	3.160.942
Février	7.103.336	6.636.939
Mars	7.987.668	6.175.504

(1) Chiffres cités par le Rapport du Comité Directeur des Douanes de mai 1924.

Il convient, de plus, de noter que ces recettes ne comportent qu'une faible partie des taxes à l'exportation qui sont ordinairement perçues, au moment de la délivrance de la licence; par un autre service que celui des douanes et qu'elles ne tiennent pas compte des recettes provenant des droits dont est frappé le trafic à travers la frontière orientale des Territoires Occupés et qui sont perçues par le Bureau de Dérogations.

On peut donc considérer les résultats obtenus comme des plus satisfaisants. Si les sanctions s'étaient prolongées durant toute l'année 1924, le rendement des douanes interalliées (non comprises les taxes à l'exportation et les recettes provenant de la frontière orientale des Territoires Occupés) aurait atteint, pour 1924, un chiffre non inférieur à 250 millions de marks-or, alors que le budget du Reich pour 1924 prévoit, pour toute l'Allemagne, un revenu total des douanes de 160 millions de marks-or.

CHAPITRE III

Licences d'importation et d'exportation

La saisie des douanes s'accompagnait nécessairement, comme, d'ailleurs, en 1921, de la saisie ou du séquestre des services allemands chargés de contrôler le commerce extérieur et de délivrer des licences d'importation et d'exportation.

Nous avons cru expliquer suffisamment, à propos des sanctions prises en 1921, l'utilité et l'importance du contrôle du commerce extérieur allemand et la nécessité pour les organismes alliés placés en territoire occupé de surveiller ce contrôle et, le cas échéant, de le diriger.

En outre, au point de vue technique, l'application du tarif douanier, la surveillance des frontières et le régime du commerce extérieur sont tellement entremêlés que la saisie des douanes eut été rendue parfaitement inutile et improductive si le Reich avait conservé la haute main sur le contrôle de son commerce extérieur. Aussi bien, dès le 18 janvier 1923, par ses ordonnances 133, 135, 136, déjà citées, la

Haute-Commission a-t-elle reconnu et exploité la liaison évidente du régime douanier et du régime des licences d'importation et d'exportation.

Par l'ordonnance 133, article 5, elle place sous le contrôle interallié le plus strict et sous la direction souveraine des Alliés, l'Ein-und Ausfuhramt d'Ems, qui avait, comme l'on sait, survécu aux sanctions de 1921. Mais ce service était, en principe, géré par des Allemands, dépendant du Gouvernement de Berlin. Il est désormais remplacé sous l'autorité de la Haute-Commission. La Haute-Commission délègue, d'ailleurs, cette autorité à un Comité Directeur des Licences siégeant à Coblenz, constitué par l'ordonnance 135, et composé d'un Belge, d'un Français et d'un Italien. Ce Comité ainsi créé, qui a sous ses ordres les services de délivrance situés à Bad-Ems, est chargé de délivrer toutes les licences d'importation et d'exportation aux firmes dont le siège est établi dans les Territoires occupés. Il veille à ce que les licences soient facturées en devises étrangères et à ce qu'elles ne soient délivrées aux exportateurs sans que ceux-ci aient déposé au préalable ou pris l'engagement de déposer ultérieurement, dans des banques alliées, une quotité de devises étrangères déterminées. Il gère, de plus, les fonds provenant des droits perçus à l'occasion de la délivrance des licences. Ces licences sont délivrées en conformité des lois et règlements allemands, mais le Comité Directeur des Licences est

habilité par la Haute-Commission à l'effet de modifier à sa guise l'application de ces lois et règlements et, dans la pratique, il ne se fait pas faute d'utiliser les pouvoirs qui lui sont ainsi dévolus. Nous rappelons, de plus, pour mémoire, que le Comité Directeur des Licences avait placé sous son autorité les Bureaux de Dérogations institués en vertu des ordonnances 143 et 183 pour la sortie et l'entrée des marchandises à la limite orientale des Territoires Occupés. Ces Bureaux de Dérogations étaient établis à Coblenz, Trèves, Ludwigshafen, Mayence, Cologne, Crefeld, Dusseldorf.

Bien entendu, toutes les infractions commises au régime des licences, qu'il s'agisse d'entrée ou de sortie de marchandises, non couvertes par des licences ou munies de licences déjà périmées ou de licences délivrées par les bureaux de Berlin, etc..., sont considérées comme infractions aux ordonnances de la Haute-Commission et, dès lors, frappées de peines d'emprisonnement jusqu'à cinq ans et d'amendes, ou de l'une de ces deux peines seulement par les juridictions militaires alliées.

Dans la pratique, l'organisation de ce nouveau régime du commerce extérieur des Territoires Occupés ne fut pas sans difficultés, et la résistance passive ne se manifesta pas moins vivement en cette matière que pour les douanes. Le personnel allemand, composé

de plusieurs centaines d'individus, qui assurait la délivrance, à Bad-Ems, des licences d'exportation et d'importation, intéressant les Territoires Occupés, ne manquait pas d'interrompre le travail dès la publication des ordonnances 133 et 135, et rivalisait de zèle avec le personnel des autres administrations pour mener à bien la lutte entreprise contre l'ingérence des Alliés dans la vie économique allemande. Il incendia les documents, détruisit les archives. Le Comité Directeur des Licences se trouva dans la nécessité d'engager un personnel de fortune et, notamment, de recourir aux bons offices d'Alsaciens et de Lorrains ayant une connaissance approfondie de la langue allemande. Le Directeur allemand de la Ein und Ausfuhramt de Bad-Ems fut expulsé et ses principaux collaborateurs traduits en conseil de guerre pour infraction aux ordonnances de la Haute-Commission.

Réorganisés donc avec l'appoint d'un personnel de fortune, les services exécutifs des licences purent enfin se mettre à fonctionner librement, réservant, d'ailleurs, sa place, pour la zone de Cologne, au Contrôleur britannique maintenu depuis 1921 à la surveillance, avec ses collègues alliés, de la Ein und Ausfuhramt.

Il est évident que, dans ce domaine, la résistance passive fut singulièrement plus facile à briser que dans le domaine douanier. Il suffit, en effet, d'engager quelques centaines d'individus pour assurer la

délivrance des licences au bureau d'Ems, alors que la surveillance douanière, qui doit vérifier que les marchandises, tant à l'entrée qu'à la sortie des Territoires Occupés, sont couvertes par des licences régulières et qu'elles acquittent, de plus, les droits de douane, s'échelonne obligatoirement sur un territoire de plusieurs centaines de kilomètres et comprend, par cela même, plusieurs milliers d'individus. Une fois les services d'Ems réorganisés, la continuation et la cessation de la résistance passive demeurèrent sans influence sur eux et le Comité Directeur des Licences n'eut pas besoin de réintégrer dans leurs emplois les fonctionnaires allemands qui en avaient été expulsés. Tout au plus peut-on dire que l'observance des dispositions prises par la Haute-Commission en matière de licences ne fut plus considérée par l'Allemagne, à compter du 1^{er} octobre 1923, comme un délit à la loi du Reich.

Mais si les difficultés causées par la carence du personnel allemand furent, dans ce domaine, assez minimes, celles qui résultèrent des injonctions que le Gouvernement du Reich adressa, dès le début de la résistance passive, aux commerçants et industriels allemands des Territoires Occupés furent autrement graves. Celui-ci ne manqua pas d'interdire formellement à ses nationaux de demander des dérogations et des licences aux services alliés et fit saisir, à leur entrée en Allemagne libre, les marchandises couver-

tes par ces dérogations. Aussi les expéditions de marchandises commandées avant le mois de janvier 1923 et qui n'avaient pas encore été mises en route cessèrent complètement. Les ressortissants des pays neutres, lésés dans leurs intérêts, s'émurent de cette situation; des interventions diplomatiques se produisirent et, à partir du 15 mars 1923, la Haute-Commission se vit obligée d'autoriser, dans certains cas, les acheteurs étrangers à se substituer aux vendeurs allemands pour introduire les demandes de licences d'exportation qui leur étaient nécessaires.

Toutefois, malgré les ordres sévères du Reich, des demandes de licences parvinrent au Comité Directeur et, à mesure que la résistance passive se prolongeait, les commerçants et industriels des Territoires Occupés atténuèrent leur abstention systématique du début. Il faut cependant reconnaître, ainsi que le montre le tableau ci-dessous, que l'activité de l'Office des Licences, ainsi que le trafic avec l'Allemagne non occupée ne s'accrurent dans de notables proportions qu'après la cessation de la résistance passive:

*Nombre de licences d'importation et d'exportation
délivrées par les Services de Bad-Ems (1).*

	1923	1924
Janvier	»	15.840
Février	221	19.698

(1) Chiffres cités par le rapport du Comité Directeur des Licences de Novembre 1924.

	Report.....	221	35.538
Mars		528	22.031
Avril		524	19.525
Mai		1.009	16.735
Juin		2.554	17.201
Julllet		3.008	18.500
Septembre		3.305	13.989
Septembre		3.145	9.118
Octobre		5.103	2.470
Novembre		8.113	»
Décembre		9.724	»
		37.234	155.097

On remarquera qu'à partir d'avril 1924, par suite des arrangements conclus avec les industriels et la levée en partie des restrictions mises à la sortie des produits métallurgiques, l'octroi des licences subit un ralentissement considérable; il cesse enfin complètement à partir d'octobre 1924, par suite de l'application des décisions de Londres.

CHAPITRE IV

La Régie des chemins de fer

En occupant la Ruhr et en infligeant aux Territoires Occupés les sanctions économiques, douanières, forestières et autres, les Gouvernements alliés n'avaient jamais eu la pensée de prendre en gage ou de placer sous séquestre les chemins de fer du Reich.

En fait, les premiers jours qui suivirent l'occupation de la Ruhr, le service allemand des chemins de fer continua de fonctionner sans encombre et même d'obéir aux ordres militaires et, notamment, aux ordres de transport qui lui furent donnés par la Commission Interalliée des Chemins de fer de campagne, mais, le 27 janvier 1923, le Ministère des Transports du Reich fit tenir aux autorités ferroviaires des Territoires Occupés une circulaire enjoignant à tout le personnel de ne plus prêter obéissance aux ordres des autorités d'occupation, notamment de n'effectuer aucun transport militaire à destination de la Ruhr, et, en cas de besoin, de cesser complètement le travail (1).

(1) Des avances en espèces furent même accordées par le Reich à ses fonctionnaires et à ses agents pour les inciter à quitter le travail.

Les instructions du Reich furent suivies à la lettre sur presque toutes les lignes des Territoires Occupés, et, en peu de jours, le trafic cessa complètement. La grève fut effective dans la Ruhr dès le 19 janvier. Elle devint générale sur la rive gauche vers le milieu de février et, au début de mars, dans le Palatinat. Les voies de garage furent embouteillées systématiquement, des convois abandonnés en pleine campagne, des plaques tournantes, des prises d'eau et des locomotives furent mises hors d'usage; un matériel important prit la fuite vers l'Allemagne libre. Enfin, avant de partir, les Allemands avaient, le plus souvent, emporté avec eux tous les documents concernant le service.

Le Gouvernement d'Empire, en prenant ces mesures, espérait couper les armées d'occupation de leur base et les priver de toute liaison et de tout ravitaillement. Toutefois, lorsque l'ordre de grève fut lancé, les transports de concentration de troupes dans la Ruhr étaient déjà presque complètement effectués. La population civile était évidemment sacrifiée, mais le Reich n'en avait cure, le moment des décisions héroïques était arrivé.

C'est au milieu de ces difficultés que les autorités militaires chargées d'assurer la sécurité des troupes et d'organiser les transports les concernant furent contraintes de mettre sur pied, par leurs propres moyens, un trafic ferroviaire strictement réduit. Ce

trafic fut organisé d'abord à l'aide de quelques centaines de cheminots français et belges rattachés depuis plusieurs années à la Commission Interalliée des Chemins de fer de campagne, à l'aide de quelques militaires du service actif recrutés parmi les mécaniciens, les ajusteurs, etc..., et d'un petit nombre d'auxiliaires allemands engagés sur place. Ce faible contingent, dépassant à peine un millier d'agents, était totalement insuffisant pour assurer les transports par chemins de fer. Aussi, au bout de peu de jours, les Gouvernements français et belge envoyèrent-ils une partie des sections actives de Chemins de fer de campagne français (dont les hommes furent convoqués pour une période d'exercice) et des bataillons de chemins de fer belges. Enfin, quelques semaines après, des cheminots français et belges, détachés par leurs réseaux, arrivèrent en Rhénanie et dans la Ruhr pour prêter main-forte aux occupants.

Toutefois, on pouvait craindre, et c'était l'espoir des Allemands, que les efforts et la bonne volonté de ces cheminots envoyés à l'improviste, en plein hiver, sur un réseau dont ils ne connaissaient ni la signalisation, ni les méthodes d'exploitation, ne fussent pas couronnés de succès. Mais cette espérance fut trompée grâce aux qualités d'endurance, d'initiative des cheminots français et belges. Dès la fin de janvier 1923, plusieurs trains militaires, assurant les besoins indispensables aux opérations alors en cours, circu-

laient chaque jour sur presque toutes les lignes. Ces transports improvisés dépendaient uniquement de la Commission Interalliée des Chemins de fer de campagne et des autorités militaires. Peu à peu, d'ailleurs, les voyageurs allemands eux-mêmes furent admis à emprunter les trains ainsi créés, sans être tenus de payer le prix de leur transport.

Cette situation ne devait pas durer au-delà du 19 mars 1923. Les intentions de l'Allemagne se précisaient, en effet, à mesure que la résistance passive se prolongeait: celle-ci était une forme nouvelle de lutte et, dans cette guerre jusqu'alors inconnue, le succès devait appartenir au plus persévérant. Il importait donc de créer un organisme spécial pour assurer non seulement les transports militaires, mais aussi les transports de réparations, si l'on voulait exploiter le gage saisi, et pour entretenir, en même temps, malgré le Reich, la vie économique des territoires occupés. Cet organisme devait, pour répondre au but de l'occupation et des gages et pour revêtir une ampleur suffisante, être un organisme français et belge et un organisme civil.

En conséquence, la Haute-Commission, d'accord avec les gouvernements français et belge, et après s'être assurée le concours des chemins de fer français et belges, décida, par son ordonnance n° 149 du 1^{er} mars 1923, de substituer à l'administration allemande défaillante une « Régie des Chemins de fer

des Territoires Occupés », chargée de l'exploitation **technique, commerciale** et financière de ces chemins de fer. Cette Régie franco-belge, placée sous l'autorité suprême de la Haute-Commission, prenait donc la place de la Reichsbahn. Elle se trouvait, notamment, vis-à-vis de l'autorité militaire et de la Commission Interalliée des Chemins de fer de campagne dans la même situation que les chemins de fer allemands, c'est-à-dire que, dans le cadre du trafic commercial qu'elle était destinée à prendre en main, la Régie fut soumise à l'obligation d'obéir aux ordres de transport donnés par les autorités militaires. La Régie, aux termes de l'ordonnance 149, est dirigée et administrée par un Directeur français, assisté d'un Directeur-adjoint belge et d'un Directeur-adjoint français, nommés tous les trois par la Haute-Commission parmi les fonctionnaires supérieurs des réseaux français et belges détachés par leurs administrations respectives. Le Directeur est le chef du personnel civil de la Régie et, en matière de dépenses, il exerce les fonctions d'ordonnateur. En fait, la Direction générale de la Régie fut établie à Mayence et des Directions locales, prises sur le modèle des Eisenbahndirektionen défaillantes, furent constituées à Aix-la-Chapelle, Duren, Mayence, Trèves, Spire, etc... Il est, en effet, apparu comme nécessaire, dès le début, d'abord pour ne pas rompre radicalement avec le passé, ce que la reprise éventuelle du service des cheminots

allemands rendait primordial, puis pour assurer une décentralisation que commandaient la diversité et l'urgence des problèmes hérissés de difficultés à résoudre, de conserver l'ancienne organisation en zones, ayant chacune à leur tête un Président de direction.

De toute cette organisation, il faut excepter la tête de pont de Kehl, à laquelle l'ordonnance 149 ne fut pas appliquée et où, après une cessation de travail temporaire, la Reichsbahn reprit assez rapidement le trafic.

D'autre part, la grève politique des cheminots allemands ne s'étendit pas à la zone britannique; dans les limites de cette zone, la Eisenbahndirektion de Cologne poursuivit l'exercice de sa tâche, d'où une sorte de coupure intérieure dans la nouvelle organisation ferroviaire des Territoires Occupés. L'existence de ce nid allemand, à l'intérieur du réseau ferré rhénan et ruhrois, (car les mesures prises par la Haute-Commission furent immédiatement étendues par le Général Commandant en chef dans la zone nouvellement occupée), ne fut pas sans créer des difficultés sérieuses aux troupes d'occupation et surtout à la population rhénane. En effet, suivant leur tactique de résistance passive qui dura jusqu'en octobre 1923, les autorités de la Eisenbahndirektion de Cologne refusèrent tout contact et n'organisèrent aucune liaison avec le réseau mis en régie. Les trains mis en

marche par la Régie s'arrêtèrent à la limite de la zone britannique et, réciproquement, les trains mis en marche par la Reichsbahn s'arrêtèrent à la même limite — mais, comme par hasard, à des heures différentes.

Toutefois, pour assurer la liaison militaire entre la zone britannique et les zones françaises et belges d'occupation, les autorités militaires anglaises firent pression sur la Reichsbahn pour lui imposer l'obligation d'assurer, dans le cadre de l'Arrangement rhénan, et notamment de l'ordonnance n° 6 de la Haute-Commission Interalliée des territoires rhénans en date du 10 janvier 1920, les transports de troupes et l'acheminement des convois purement militaires. Ce *modus vivendi* du mois de février 1923 se prolongea jusqu'à la cessation complète de la résistance passive, c'est-à-dire, comme on le sait, jusqu'au mois d'octobre de la même année. Il excluait, d'ailleurs, la prise en charge par la Reichsbahn des trains mixtes de la Régie ou des convois purement commerciaux, de sorte que les voyageurs non militaires et les marchandises non destinées au ravitaillement des troupes étaient débarquées aux limites extérieures de la zone britannique. Ces voyageurs et ces marchandises reprenaient, un peu plus loin, après un battement plus ou moins long, les trains de l'exploitation allemande.

Pour obvier pratiquement à ces difficultés, les au-

torités britanniques consentirent à livrer aux autorités françaises et belges le contrôle de toute la ligne située entre Düren et Trèves, ce qui permit à la Régie de s'emparer de cette ligne, de la doubler par des moyens de fortune et d'assurer les relations directes entre le Nord et le Sud des territoires rhénans occupés par les troupes françaises et belges et coupés, jusqu'alors, par la zone britannique où, comme nous l'avons dit, la Reichsbahn conservait sa pleine activité en même temps qu'elle observait scrupuleusement les directives de Berlin concernant la résistance passive.

Nous devons ajouter, de plus, que le trafic de la Reichsbahn entre la zone britannique et l'Allemagne libre ne se trouva nullement suspendu du fait que la région sud de cette zone (station de Vorwinkel) n'était pas jointive à la Ruhr, et que la Régie ne pouvait, en conséquence, prendre aucune fraction de la ligne Cologne-Berlin sous sa direction. Il y avait là une lacune non seulement dans le réseau ferré pris en charge par la Régie, mais également dans la surveillance douanière des territoires occupés. En effet, l'entrée et la sortie des marchandises de toute nature étaient libres entre les zones française, belge, et la zone britannique, qui, elle-même, jouissait d'une complète liberté de communication et d'échange avec le reste de l'Allemagne, d'où possibilité de fuites nombreuses puisque l'entrée et la sortie des marchandises n'étaient sou-

mises à aucune réglementation entre cette dernière zone et l'Allemagne libre. C'est pourquoi le Général Commandant en chef l'Armée du Rhin jugea nécessaire d'occuper la localité de Vorwinkel, à seule fin d'y installer un poste de bouclage et d'assurer la parfaite étanchéité, sauf dérogations, de l'Allemagne libre et de l'Allemagne occupée, conformément aux ordonnances 145 et 183. Il importe de souligner que l'existence de ce poste de bouclage n'a pas suspendu le trafic normal de la Reichsbahn entre Cologne et l'Allemagne libre par Vorwinkel.

Ce vaste réseau ferré, placé dans la zone d'action de la Régie, comportait 5.025 kilomètres, y compris les lignes de la Ruhr, déduction faite de la zone anglaise où le personnel des chemins de fer allemands continuait à assurer le service. Et, pour exploiter ces lignes, la Régie disposait, à sa création, de 10.036 français et belges, détachés par leurs réseaux au début de la carence des cheminots allemands, alors que ces chemins de fer comportaient antérieurement un effectif total de 170.000 agents. Ceux-ci, en interrompant leur travail, sur l'ordre du Reich, avaient contrevenu à leurs obligations vis-à-vis des autorités alliées et, en particulier, vis-à-vis du Général Commandant en Chef, dont ils dépendaient (1). Tout fut tenté pour les

(1) « Le personnel employé dans les voies de communication devra « obéir aux ordres qui lui seront donnés par le Commandant en « Chef des Armées alliées et associées, ou en son nom, pour des buts « militaires (Art. 10 de l'Arrangement rhénan).

ramener dans le devoir vis-à-vis des autorités d'occupation. Les menaces, parfois mises à exécution, de révocation, d'expulsion, n'y firent rien. A peine quelques dizaines, au total, reprirent le service. Un appel fut donc adressé aux réseaux français qui, malgré le sacrifice qu'ils s'étaient déjà imposé, n'hésitèrent pas à donner leur concours le plus complet. Cet appel eut le succès escompté et procura à la Régie un supplément de 5.400 cheminots. En même temps, elle organisait, en France et en Belgique, le recrutement des candidats cheminots et tâchait de s'assurer le concours d'Allemands non cheminots qui furent instruits et encadrés par les agents des réseaux. Aussi, grâce à ces nouveaux renforts, la totalité des lignes en exploitation au 1^{er} septembre 1923, six mois environ après la prise de possession du réseau par la Régie, formait un ensemble de 3547 kilomètres, alors que le personnel employé à cette époque ne dépassait pas 30.000 agents de nationalités diverses.

« La Commission Interalliée des Chemins de fer de campagne, « ci-après dénommée C.I.C.F.C., est seule qualifiée pour transmettre « les ordres donnés par le Commandant en Chef des Armées alliées « et associées pour des buts militaires (Art. 1 de l'Ordonnance 6 « 10 janvier 1920).

« La C.I.C.F.C. et les organes qui en dépendent ont pour mission :
 « 1^o de transmettre et de faire exécuter tous les ordres donnés par
 « le Commandant en Chef pour des buts militaires et concernant
 « toutes voies ferrées de quelque nature qu'elles soient.
 « 2^o etc... (Art. 3 de l'Ordonnance 6 10 janvier 1920).

« En cas de proclamation de l'état de siège, la C.I.C.F.C. prend, au
 « nom du Commandant en Chef des Armées alliées ou associées, la
 « direction complète des Chemins de fer et tout le personnel civil des
 « Chemins de fer est placé sous son autorité. (Art. 15 de l'Ordon-
 « nance 6 10 janvier 1920)

Cette résistance passive s'était complétée peu à peu d'une résistance active. Sous la direction de véritables organisations de sabotage, des bandes organisées, venant le plus souvent de la rive droite, se rendaient aux points préalablement désignés afin de saboter l'ouvrage d'art ou la voie dans des conditions prévues à l'avance (2). Les saboteurs firent même usage de bombes avec mécanisme à retardement, afin que leur effet se produisit non pas sous la machine, ce qui n'était que d'un rendement insuffisant à leur gré, mais sous les voitures du train, afin que la panique fut plus grande et les victimes plus nombreuses. Le caractère méthodique de ces attentats ne pouvait être nié: ils étaient perpétrés, non pas au hasard des initiatives individuelles, mais suivant un plan d'ensemble. Durant certaines périodes, c'étaient les transports de charbon qui étaient visés; durant d'autres, c'était aux relations internationales avec la France que les organisateurs de ces actes criminels s'attaquaient. Heureusement, grâce à la vigilance et au dévouement du personnel, un seul attentat, celui du Pont de Duisbourg, où une bombe à retardement causa la mort de 12 soldats belges et en blessa 60, eut des conséquences particulièrement graves. C'est pour obvier à des risques de sabotages aussi graves et aussi fréquents — il ne se passait pas, au début, de nuit que des bombes ne fussent posées sous le passage des

(2) Entre mars 1923 et août 1923, il y eut plus de deux cents sabotages.

trains, entraînant, en général, le déraillement de la machine et d'une partie du train — que la Haute-Commission, par son ordonnance pénale 147, du 26 février 1923, a frappé des peines les plus exemplaires pouvant aller jusqu'à la peine de mort, les auteurs de sabotage ou de tentatives de sabotages ou de destructions et dommages analogues commis sur les voies ferrées (1) (conf. dans le même ordre d'idée l'ordonnance pénale 152 du 15 mars 1923, réprimant les sabotages et destructions commis sur les Postes, Télégraphes et Téléphones, étant entendu que, malgré quelques interruptions de service locales et temporaires, le service des Postes, Télégraphes et Télépho-

(1) Dans les localités où étaient commis des attentats, des mesures rigoureuses étaient prises, autant dans un but de surveillance que dans un but de sanction collective. En voici un exemple :

HAUTE COMMISSION INTERALLIÉE
DES PAYS RHÉNANS
CERCLE DE BONN-CAMPAGNE

DECISION

En vertu des pouvoirs qui lui sont conférés par l'Ordonnance N° 12 de la Haute Commission Interalliée,

En raison du nouvel attentat commis sur la voie ferrée par des inconnus à Meklen (commune de Godelsberg),

Le Délégué Supérieur de la Haute Commission dans le district de Bonn décide qu'à compter du 6 mai inclus, et jusqu'à nouvel ordre, toute circulation sera interdite de 8 h. 30 du soir à 5 heures du matin sur le territoire de la commune de Godelsberg.

La circulation reste libre pour :

- 1° Les ressortissants des Puissances participant à l'occupation ;
- 2° Les Ministres des différents cultes ;
- 3° Les fonctionnaires et employés des services publics ;
- 4° Les médecins et sages-femmes.

Les contrevenants à cet ordre seront, conformément aux Ordonnances en vigueur, traduits devant les Tribunaux militaires.

Bonn, le 6 mai 1923.

Le Délégué supérieur.

nes n'a pas cessé de fonctionner et n'a jamais été classé sous un régime spécial).

Quoi qu'il en soit, cet état de fait fut troublé, jusqu'en octobre 1923, date de la cessation de la résistance passive, par de nombreux sabotages. A compter de cette époque, il est juste de remarquer qu'aucun sabotage n'a plus lieu et qu'une grande partie des cheminots allemands, dont un nombre relativement faible avait été expulsé, vient se mettre volontairement au service de la Régie.

La Régie allait ainsi se trouver en face de nouveaux problèmes très délicats. Il convenait en effet, d'une part, de préparer l'amalgame de deux personnels, le personnel français qui demeurerait sur place pour encadrer et suppléer au besoin le personnel allemand, s'il tentait à nouveau de cesser son service. Aussi le personnel allemand ne fut-il réadmis que progressivement suivant les besoins du service, la préférence étant donnée aux agents originaires des territoires occupés ; un serment professionnel fut exigé ; la direction du service fut laissée, à tous les degrés hiérarchiques aux Français et aux Belges. D'autre part, avec la cessation de la résistance passive, s'était posée la question du rétablissement des relations et des échanges ferroviaires entre les Territoires Occupés et l'Allemagne libre. Des négociations furent entamées à Mayence dès octobre entre la Régie et la Reichsbahn, et des accords furent passés à l'effet de combiner les

horaires et d'assurer l'acheminement direct des trains en provenance ou à destination de l'Allemagne libre. Ces pourparlers purent aboutir rapidement en ce qui touche les relations ferroviaires entre l'Allemagne libre et les Territoires Occupés par les trains de la Régie ; ils furent, contre toute attente, beaucoup plus pénibles et plus longs en ce qui touche les relations entre la zone britannique et les zones française et belge, — peut-être parce que la Eisenbahndirektion de Cologne craignait une atteinte à son autonomie et redoutait d'être classée sous le contrôle indirect de la Régie. En somme l'on peut affirmer que, depuis octobre 1923, la Régie se comporte, en territoire allemand, comme une Compagnie autonome se comporterait en France vis-à-vis de la Compagnie voisine. Des relations existent, des accords se nouent, l'autonomie subsiste sans hostilité systématique.

Il ne suffit pas d'exposer le caractère public et administratif de la Régie vis-à-vis des autorités d'occupation et vis-à-vis de la Reichsbahn, il importe également de préciser la nature et les effets des contrats de transport passés avec elle par les particuliers quelle que soit leur nationalité.

Nous devons rappeler à cet égard, à titre purement documentaire, que depuis la grève des cheminots allemands jusqu'à la création de la Régie, il ne s'est effectué en territoire occupé que des transports mili-

taires, auxquels la population civile a pu participer par mesure de faveur. C'est dire que les quelques transports de voyageurs ou même de marchandises effectués pendant cette période ne pouvaient entraîner pour les autorités militaires aucune responsabilité civile ou commerciale. S'il était besoin d'un argument pour justifier une solution aussi élémentaire, il suffirait de noter que les autorités militaires ont dû entreprendre les transports nécessaires aux besoins des Armées d'occupation au milieu des difficultés techniques les plus invraisemblables, avec un matériel souvent défectueux, avec un personnel insuffisant et inexpérimenté, et malgré une série d'attentats des plus graves. A supposer donc que les quelques personnes transportées, d'ailleurs gratuitement par les chemins de fer militaires aient passé avec ceux-ci un contrat tacite, l'inexécution ou la mauvaise exécution n'aurait pu donner lieu à aucune action en dommages-intérêts, une force majeure persistante enveloppant tous les transports.

Pour des motifs semblables la continuation des transports en cours au moment de la grève des cheminots allemands ne pouvait entraîner pour les autorités militaires ni même pour la Régie une responsabilité civile. En effet ni les autorités militaires ni la Régie ne furent les continuations juridiques de la Reichsbahn, pour cette raison évidente que les mesures prises par elle sur le réseau ferré s'interprètent exclu-

sivement par le désir d'assurer les transports nécessaires aux Armées, le succès de la politique des gages et la commodité publique de la population locale. L'on ne trouve d'ailleurs trace ni pendant ni après la résistance passive d'accords quelconques relatifs à la rétrocession des chemins de fer des Territoires Occupés.

Ces considérations ne permettent d'ailleurs pas à elles seules de résoudre les différends nés des transports commencés mais interrompus en janvier 1923, lorsque notamment, il s'agit de marchandises périssables. La carence du personnel et l'insuffisance du matériel utilisable ne permettaient pas à la Régie, malgré la meilleure volonté de ses agents, d'assurer l'exécution des contrats de transport passés avec la Reichsbahn, étant bien entendu par ailleurs que ces contrats ne pouvaient lier les autorités militaires ou la Régie. La Haute-Commissison s'est donc trouvée dans la nécessité de prendre des mesures spéciales à l'égard des marchandises restées en souffrance sur les réseaux rhénans, — objet des ordonnances 171 du 9 Mai 1923, 189 du 28 juin 1923, 255 du 10 avril 1924. En substance le régime des marchandises en souffrance sur les réseaux rhénans peut être ainsi résumé : à partir du 1^{er} juin 1923, les marchandises que la Régie pour une raison quelconque n'a pu remettre à leurs destinataires (il s'agit bien entendu de marchandises chargées avant la grève) sont déchargées par les soins

d'un service franco-belge dont le siège est à Wiesbaden de la Régie, mises en stock et transférées au compte den et qui s'intitule Service de Liquidation des marchandises en souffrance. Ces marchandises sont vendues par adjudication par le dit service et le produit de la vente est porté à un compte spécial dit compte de consignation ouvert pendant un délai d'un an à compter du 10 juin 1923. Les propriétaires de ces marchandises disparues, lorsque par des titres suffisants ils peuvent justifier de leurs droits, ont la faculté de réclamer dans un certain délai au service franco-belge de Wiesbaden une indemnité représentative de leurs droits. Le montant de ces indemnités ne peut être supérieur au produit des ventes effectués par le service de Liquidation, étant entendu que les propriétaires de marchandises disparues et non vendues par conséquent ne peuvent être remboursés qu'après les propriétaires de marchandises vendues. Mais les services de liquidation et la Haute-Commission s'étant aperçus que les propriétaires allemands de ces marchandises avaient déjà obtenu presque sans justification des indemnités servies par le Reich en Marks-papier à l'occasion des pertes subies par eux posèrent en principe que seuls les ressortissants non allemands seraient admis à porter leurs demandes du remboursement devant le Comité de Liquidation. Ce fut précisément l'objet de l'ordonnance 255 précitée. Un recours contentieux devant une Commission spéciale

désignée par la Haute-Commission et qui n'a d'ailleurs jamais fonctionné, était réservé aux intéressés.

Ainsi débarrassée des marchandises en souffrance, la Régie put se consacrer librement à un trafic normal de première main.

Le premier soin de la Régie qui ne pouvait, sans s'exposer à un déficit croissant, exploiter les chemins de fer d'après des tarifs fixés en marks-papier, fut de créer une monnaie spéciale exprimée en francs français et intitulée « Bon de la Régie ». L'émission de cette monnaie porta successivement sur un total de 100 millions de francs. Elle était gagée sur les bons du trésor français et belge mis à la disposition de la Régie par les gouvernements respectifs. Ils n'avaient naturellement cours qu'à l'intérieur des Territoires Occupés et ne comportaient de valeur libérative qu'à l'égard de la Régie. La falsification de ces bons constituait une infraction aux ordonnances de la Haute-Commission et rendait ses auteurs passibles des Tribunaux militaires alliés.

En outre, la Régie devait rechercher un régime de tarifs et de responsabilité conformes à son exploitation et tenant compte des circonstances spéciales dans lesquelles cette exploitation avait lieu. La Régie a donc créé de toutes pièces des tarifs parfaitement autonomes tant pour les transports-voyageurs que pour les transports-marchandises et qui ont constamment varié suivant l'état de l'exploitation et, au mois d'août

1924, ils n'étaient que légèrement inférieurs aux tarifs exprimés en marks-or de la Reichsbahn, donc très supérieurs aux tarifs français et belges.

L'existence de tarifs autonomes ne préjugait d'ailleurs nullement du régime de responsabilité appliqué à la Régie. Elle a toujours soutenu officiellement et même par affiches apposées dans les gares que, sauf en cas d'assurances contractées par elle, elle n'était tenue à aucune responsabilité civile ou commerciale, que par suite les indemnités qu'elle pouvait verser aux victimes de pertes, d'accidents, d'avaries, de manquants ou autres dommages ne pouvaient être allouées qu'à titre purement gracieux.

Cependant la Régie a bien voulu, à la date du 1^{er} juin 1923, adhérer aux conventions de Berne du 14 octobre 1890 sur les transports internationaux (1). Cette adhésion aux conventions de Berne présentait, aux dires de la Régie, la situation juridique suivante : les transports effectués par lettre de voiture internationale entre la France, la Belgique, le Luxembourg, la Sarre (et vraisemblablement à compter de la cessation de la résistance passive, l'Allemagne libre, peut-être aussi la zone britannique de Cologne) et le réseau exploité par la Régie sont soumis aux conven-

(1) En réalité, il n'y a pas eu adhésion au sens technique du mot. La Régie a simplement spécifié un beau jour dans ses tarifs qu'en trafic international elle assumait les responsabilités de l'acte de Berne. Rien de plus. Pour être régulière, cette « adhésion » aurait dû être officiellement notifiée à Berne par les Etats dont dépendait la Régie, c'est-à-dire par la France et par la Belgique.

tions de Berne quant à la responsabilité des différents voituriers envers les propriétaires des marchandises, quant aux recours entre les voituriers, etc. Par contre les transports effectués en régime intérieur sur le réseau-régie ne sont soumis à aucune responsabilité du chemin de fer.

Enfin, le 1^{er} février 1924, la Régie, en publiant un nouveau tarif a reconnu expressément sa responsabilité dans les termes du Droit commun.

Cette théorie suivant laquelle la Régie aurait été responsable jusqu'aux dates sus-indiquées peut se justifier par les circonstances politiques et économiques du trafic à l'époque, par l'insuffisance de personnel, par l'état défectueux du matériel, par l'absence d'un contrôle effectif sur les chargements et les déchargements, etc... Néanmoins, il est permis d'observer qu'une entreprise commerciale, même organisée par l'Etat, lorsqu'elle contracte avec des particuliers, comme tel était le cas pour la Régie, doit répondre de l'exécution des contrats passés par elle. Sans doute le débiteur, en l'espèce la Régie, avait la faculté de s'exonérer de toute responsabilité, mais on sait ce que le mot veut dire. Sans tenir compte des dispositions prises en matière de transports ferroviaires par les Codes de Commerce français et belge et même par la *Verkehrordnung* allemande, qui n'était évidemment pas applicable à la Régie, il convient de retenir que les principes généraux universellement admis par tous

les Etats refusent toute efficacité aux clauses portant exonération de responsabilité lorsque ces clauses sont invoquées par le débiteur pour échapper aux conséquences de son dol ou de sa faute lourde ou du dol ou de la faute lourde commis par ses agents. Cette observation n'implique nullement que la Régie doit être reconnue responsable de tous les accidents, de tous les dommages causés par les transports rhénans. Dans la majorité des cas, spécialement en cas de sabotage, il était facile à la Régie d'invoquer la force majeure pour décharger sa responsabilité. En outre, nous reconnaissons que la Régie pouvait légalement s'exonérer des conséquences de ses fautes simples. En d'autres termes, les accidents, dommages etc. devaient donner lieu à un examen individuel dans chaque cas concret, mais l'on ne devait pas accepter le principe de l'irresponsabilité *à priori*.

Quoi qu'il faille penser de ces deux doctrines, théoriquement opposées, la Haute-Commission, dans son ordonnance 244 du 11 février 1924 a prévu la création d'un organisme judiciaire spécial, la Commission judiciaire mixte des chemins de fer rhénans, chargée de statuer en matière civile et commerciale sur tous les litiges concernant la responsabilité de la Régie, notamment du chef d'accidents, pertes, dommages matériels ou corporels, fautes de toute nature, résultant de l'exploitation des chemins de fer. Cette Commission dont le siège est à Mayence est composée d'un

juge belge, d'un juge français et d'un membre allemand désigné par la Haute-Commission. Sans prendre parti pour l'une ou l'autre des théories exposées ci-dessus quant à la responsabilité ou à l'irresponsabilité de la Régie en matière de transports antérieurs au 1^{er} février 1924, la Haute-Commission a pris le soin de spécifier que dans les cas non prévus par les ordonnances de la Haute-Commission, par les tarifs et règlements conformes au Droit commun de la Régie, la Commission statuerait soit d'après les conventions de Berne de 1890 sur les transports internationaux, soit d'après les dispositions des lois civiles et commerciales allemandes. Cette prescription de l'ordonnance 244 semble donc reconnaître l'obligation pour la Régie de se conformer, sauf dans les cas spécialement prévus par elle, aux obligations applicables à la Reichsbahn et qui découlent notamment de la Reichsverkehrsordnung du 23 décembre 1908. Celle-ci est donc en vigueur sur le réseau de la Régie en tant que ses prescriptions ne sont pas contraires aux ordonnances de la Haute-Commission et aux règlements spéciaux de la Régie. D'ailleurs la prescription précitée de l'ordonnance 244 offre un caractère interprétatif et implique à notre avis que la Commission judiciaire recherchera, dans les cas d'espèce qui lui sont soumis, si les transports antérieurs au 1^{er} février 1924 comportent une certaine responsabilité de la Régie et si cette responsabilité ne serait pas celle de la Reichs-

peu, atteignit le même nombre de trains de voyageurs bahn en vertu de la Reichsverkehrorduung.

Les requêtes destinées à la Commission judiciaire sont, aux termes du règlement de procédure établi souverainement par la dite commission et publié le 20 octobre 1924, introduites en quadruple exemplaires auprès du secrétariat de la Commission à Mayence ou du secrétariat annexe à Aix-la-Chapelle; copie des requêtes est signifiée par elle à la Régie avec faculté pour celle-ci de former une réponse écrite dans un certain délai, cette réponse pouvant être suivie d'une duplique et d'une réplique ; la Commisison reçoit tout pouvoir d'enquêter, d'expertise reconnu aux tribunaux de Droit commun ; elle statue à la majorité des voix par décision motivée, après avoir entendu, s'il y a lieu, les avocats des parties en cause ; lorsque l'objet du litige atteint une valeur supérieure à 5.000 marks-or un appel peut être formé dans les trente jours de la notification de la décision, auprès d'une Commission judiciaire supérieure instituée par l'ordonnance 244, mais qui, dans la pratique, ne semble pas avoir été organisée.

En résumé, l'institution d'une Commission judiciaire auprès de la Régie a eu tout au moins pour effet d'infuser à celle-ci le sens de sa responsabilité propre.

Comme nous l'avons vu, après la cessation de la résistance passive la Régie a pu reconstituer, dans les Territoires Occupés, un trafic normal et qui, peu à

et de convois de marchandises que la Reichsbahn mettait en circulation en 1922.

A la date du 1^{er} décembre 1923, la Régie transportait 10.000 tonnes par jour, 250.000 voyageurs, assurait 128.000 kilomètres de parcours. En janvier 1924, date de la reprise économique dans la Ruhr et en Rhénanie, elle transportait journalièrement 180.000 tonnes, 290.000 voyageurs et assurait 175.000 kilomètres de parcours (1). Au 1^{er} mai 1924, ces derniers chiffres avaient plus que doublé. Les résultats financiers obtenus furent dignes des résultats techniques. Bien qu'à son début la recette commerciale de la Régie fut d'environ 1.000 francs à peine, l'année 1923 s'est soldée, malgré le boycottage des moyens de transports franco-belges par certaines catégories de la population, respectant scrupuleusement les ordres du Reich, par un bénéfice de près de 3.000.000 de francs. Au 1^{er} mai 1924, la recette journalière moyenne dépassait 7 millions de francs. Dès cette époque, on pouvait escompter que le développement de la vie économique dans les territoires occupés et la reprise des relations internationales amèneraient, dans un avenir peu lointain, les recettes de la Régie à 9 ou 10 millions de francs par jour, avec un bénéfice quotidien de 3 millions (2).

La création de la Régie des chemins de fer n'a donc

(1) La Reichsbahn transportait en moyenne par jour 400.000 voyageurs et 370.000 tonnes de marchandises.

(2) Voici les chiffres indiqués par M. Yves Le Trocquer, Ministre des Travaux Publics à cette époque, dans une étude fort intéressante sur « Les Chemins de Fer en Allemagne occupée et la Paix » (Revue des Deux-Mondes. Mai 1925):

pas été historiquement une sanction décidée par les Gouvernements alliés et par la Haute-Commission comme suite au manquement de l'Allemagne constaté par la Commission des Réparations. Elle n'a pas été une sanction économique destinée à produire des revenus pouvant équivaloir, dans une mesure quelconque, au paiement des réparations que l'Allemagne ne voulait plus assumer. La création de la Régie fut, bien au contraire, une improvisation des autorités d'occupation surprises par la défaillance systématique des cheminots allemands; mais à cette mesure d'improvisation se substituait, avec le temps, un régime stable qui fit des chemins de fer rhénans un véritable gage militaire, et, mieux que cela, un gage économique imprévu dont la valeur ne cessait de croître au fur et à mesure de l'augmentation du trafic.

Somme toute, le succès inespéré d'une entreprise, dont l'objet primitif était limité aux transports de troupes et aux transports civils élémentaires, ne fut pas l'une des moindres causes qui firent cesser la résistance passive (1). Les Allemands avaient cru plon-

Année 1924	Recettes	Dépenses	Bénéfices
Janvier	103.289.898,84	99.204.126,26	4.085.722,58
Février	168.855.152,33	114.082.704,60	54.772.447,73
Mars	214.336.178,41	140.035.195,61	74.300.982,80
Avril	218.396.245,90	144.012.995,75	74.383.250,15
Mai	186.169.650,45	146.290.000,00	39.879.650,45
Juin	192.703.788,81	141.916.000,00	50.787.788,81
Juillet	209.479.558,46	153.074.051,24	56.405.507,22
Août	209.479.558,46	146.409.422,61	63.410.802,36
Septembre	216.989.348,44	138.462.061,45	58.727.286,91

(1) Von Hoeser, Ministre des Transports du Reich déclarait dans

ger les autorités alliées dans le plus grand embarras en ordonnant la cessation du trafic; or, leur plan fut déjoué sur ce chef, et, en outre, l'arme dirigée contre les Alliés se retourna contre ceux qui la maniaient, et ce n'est pas sans inquiétude que le Reich put apercevoir les franco-belges maîtres du réseau le plus chargé de toute l'Allemagne, desservant la région la plus riche des territoires de l'Empire, au carrefour de l'Europe occidentale et de l'Europe centrale, et qu'il assista avec angoisse à l'ébauche d'un projet tendant à transformer la Régie en une Société Internationale des Chemins de fer dont le réseau aurait été limité aux seuls territoires westphalo-rhénans, isolés ainsi du reste de l'Allemagne (1). Et nombreux sont ceux qui prétendent que cette Société aurait été un instrument de réparation et de sécurité de premier ordre, dont la France et la Belgique auraient pu tirer le plus grand parti.

Les Allemands comprirent la gravité de la faute, que, dans un moment d'exaspération nationale, mauvaise conseillère, ils avaient eu la faiblesse de commettre; et, du coup, ils comprirent aussi la vanité de leur mépris, dans les choses techniques, à l'égard du génie latin.

une circulaire de juin 1923 : « Celui qui dispose des chemins de fer a, entre les mains, *un organe immensément puissant*, et il convient d'unir tous nos efforts pour empêcher la réussite de l'exploitation directe de nos chemins de fer rhénans par les Français et les Belges.

(1) Il devait être fait appel non seulement aux Français et Belges, mais aux Alliés (Grande-Bretagne) aux neutres riverains (Hollande, Suisse) et aux intéressés de la Rhur et de la Rhénanie.

CHAPITRE V

Les forêts Domaniales

Les différents Etats allemands, notamment la Prusse, et la plupart des Communes rurales des Territoires occupés possèdent un grand nombre de forêts domaniales qui font partie de leur domaine privé et qui leur procurent un revenu annuel souvent fort important. En territoire occupé, dans les régions du Taunus, de l'Eifel, du Hunsrück, nombreuses sont les forêts domaniales de cette nature. Leur gestion et leur exploitation sont assurées en temps normal par le fisc prussien ou par les agents des Communes qui sont tous de véritables fonctionnaires publics.

L'existence de ces forêts domaniales était un gage assez tentant pour les gouvernements alliés et, ce qui est mieux, assez facile à saisir. Aussi bien, c'est dès le début de l'occupation de la Ruhr et dès la mise en œuvre des premières sanctions que la Haute-Commission, par son ordonnance 134 du 18 janvier 1923, prise avec l'agrément du représentant italien, a procédé à une série de mesures importantes concernant cette question.

a) Les produits de la gestion et de l'exploitation des forêts domaniales d'Etat et des forêts communales en territoire occupé étaient saisis. En conséquence les bois existant au 18 janvier 1923 soit dans les coupes, soit sur les chantiers de ces forêts ne pouvaient être enlevés sans l'autorisation de la Haute-Commission ou de ses représentants.

b) Les fonds provenant ou à provenir de la gestion ou de l'exploitation des mêmes forêts étaient bloqués à la date du 20 janvier, 0 heure, pour être affectés au compte spécial des gages ouvert par les gouvernements alliés.

c) L'administration des forêts et tout son personnel, y compris les bourgmestres des Communes propriétaires de forêts, étaient placés sous l'autorité de la Haute-Commission.

Toutes ces dispositions de l'ordonnance 134 étaient sanctionnées par les peines habituelles d'emprisonnement ou d'amendes ; les coupables pouvaient être traduits devant les tribunaux militaires alliés.

Pour assurer l'exploitation du gage forestier, la Haute-Commisison, par son ordonnance 135, du 20 janvier 1923, a créé un Comité Directeur des Forêts analogue au Comité Directeur des douanes, au Comité Directeur des Licences, dont nous avons déjà étudié le fonctionnement et composé, comme ceux-ci, d'un représentant français, d'un belge et d'un italien.

Le Comité Directeur des Forêts est notamment

chargé d'assurer la gestion et l'exploitation des forêts domaniales, communales ; de procéder, le cas échéant à des coupes supplémentaires ; de surveiller le versement des recettes forestières bloquées ou saisies au profit des Alliés ; de diriger enfin le personnel des forêts.

Comme dans les autres domaines, les agents allemands des forêts se refusèrent pour la plupart à respecter l'autorité de la Haute-Commission et à suivre les ordres du Comité Directeur des Forêts. Ils furent alors en majorité expulsés et les gouvernements alliés durent détacher en territoire occupé un grand nombre d'agents de tout grade du service intérieur des eaux et forêts.

Au bout de peu de temps, le nouveau service interrallié des forêts se mit à fonctionner à l'instar de l'ancien service allemand ; il put recouvrer les taxes dues par les différents particuliers acheteurs de bois et, à des périodes rapprochées, organiser des adjudications nouvelles auxquelles participèrent de nombreux commerçants venus de Belgique, de France ou de Luxembourg et même quelques Allemands.

Avec la cessation de la résistance passive une partie du personnel forestier put être réintégrée en territoire occupé et les adjudications de bois se poursuivirent régulièrement avec une clientèle non seulement étrangère mais même indigène.

On ne signale que peu d'attentats proprements dits

au régime nouveau des forêts ; seuls quelques vols furent commis ; l'exploitation des coupes et la gestion des forêts se poursuivirent conformément aux règlements d'application pris par le Comité Directeur des Forêts qui reproduisirent pour la plupart les dispositions des règlements antérieurs allemands mais sans être aucunement liés par ceux-ci.

CHAPITRE VI

Blocage du matériel fluvial

On sait que l'annexe 3 de la partie 8 du Traité de Versailles impose à l'Allemagne la livraison à titre de restitutions de guerre aux Gouvernements Alliés d'un certain nombre de bateaux, remorqueurs ou chalands destinés à la navigation fluviale, — ce matériel devant, dans l'esprit des auteurs du Traité, remplacer celui qui avait été détruit par l'Allemagne au cours des hostilités dans les régions occupées de France et de Belgique.

A l'époque de l'occupation de la Ruhr et de la constitution des gages, l'exécution de cette partie du traité était loin d'être parfaite et la Commission des Réparations n'avait pas encore constaté l'achèvement complet des livraisons de matériel fluvial exigé par les Alliés.

Sans organiser sur ce point de sanctions proprement dites, la Haute-Commission, chargée par les gouvernements français et belge d'une mission souveraine en territoire occupé, ne pouvait logiquement

négliger d'assurer l'application du Traité de Versailles dans la mesure où les dispositions de cet instrument étaient compromises par le mauvais vouloir de l'Allemagne et où la carence systématique de l'Empire pouvait être brisée sur place par des mesures appropriées. En effet, sur le Rhin et dans les chantiers avoisinant ce fleuve international, les services alliés avaient pu constater la présence d'un matériel fluvial important qui aurait dû être livré aux gouvernements alliés. Par son ordonnance 141 du 6 février 1923, la Haute-Commission ordonna en conséquence que le matériel fluvial déjà construit par ses détenteurs, fabricants ou usagers était bloqué. Les Commissions françaises et belges de contrôle et de réception de matériel fluvial, commissions constituées en vertu du Traité de Versailles, étaient chargées par la Haute-Commission de l'exécution de cette ordonnance, sanctionnée par les peines habituelles à prononcer par les tribunaux militaires. Le matériel fluvial ainsi saisi et bloqué par les commissions de contrôle et de réception fut livré aux services franco-belges de restitution à Wiesbaden chargés, après sa répartition entre les Alliés, d'accord avec la Commission des Réparations, de les acheminer sur les ports fluviaux de Belgique ou de France où il recevait son affectation définitive.

Il va de soi que les constructeurs ou les propriétaires allemands de ce matériel fluvial ainsi expro-

priés recevaient des services de restitution tous les documents utiles pour leur permettre de se faire rembourser par le Reich, seul responsable en définitive et juridiquement des obligations précitées du Traité de Versailles.

CHAPITRE VII

Saisie de certains biens.

Le Traité de Versailles, dans sa partie VIII, impose à l'Allemagne un certain nombre de restitutions en nature qui sont destinées à compenser trait pour trait les dommages causés par les armées allemandes en Belgique et dans la France du Nord.

Ces restitutions en nature destinées en fin de compte aux cultures, aux industries, au commerce français et belge lésés par les destructions de l'artillerie ou les réquisitions, parfois irrégulières et sans indemnité, des Armées Impériales, visent particulièrement les marchandises, le cheptel, etc.. Elles s'opéraient avec un certain nombre de difficultés et dans une mesure restreinte avant l'occupation de la Rhur et l'on sait déjà que la Commission des Réparations avait constaté les manquements de l'Allemagne en cette matière.

Il était donc logique que les gouvernements alliés qui avaient pris en territoire occupé certaines sanctions d'ordre général contre leur débiteur récalcitrant

fussent conduits à exercer un main-mise spéciale sur les marchandises et sur les **objets qui devaient** servir aux restitutions en nature. Toutefois, étant donnée la complexité des problèmes qui se **posaient** devant la Haute-Commission et les difficultés au milieu desquelles les autorités alliées **avaient à se débattre**, l'on ne put songer à mettre immédiatement la main sur les marchandises destinées aux réparations en nature. Ce n'est que le 15 mars 1923 que, par ses ordonnances 153, 154, la Haute-Commission institua sur ce **point** une organisation spéciale et d'ailleurs parfaitement adéquate à son **objet**.

I. L'ordonnance 153 est une mesure de contrainte qui frappe le Reich lui-même ou les Etats allemands. Cette disposition ordonne en effet la saisie du matériel, des marchandises et généralement de biens de toute espèce, y compris les animaux, qui destinés à des opérations de restitution sont entre les mains des administrations publiques allemandes (par exemple de la Reichsvermögensverwaltung) — En conséquence les fonctionnaires et généralement tous les ressortissants allemands détenteurs de matériel de cette nature sont tenus, sous les sanctions pénales habituelles, d'en faire la déclaration à la Haute-Commission dans un délai de quinze jours et ne peuvent s'en dessaisir sans une autorisation de celle-ci ou de ses représentants. Les services franco-belges de restitution de Wiesbaden sont chargés de l'exécution pratique de cette or-

donnance. D'ailleurs sont également saisis, sous les mêmes conditions et sous les mêmes sanctions, le matériel, marchandises, biens de toute nature appartenant aux gouvernements ou aux dits ressortissants alliés en territoire occupé, lorsque le détenteur de ces biens était autre que les dits gouvernements ou les dits ressortissants. Cette double disposition de l'ordonnance 153 ne semble pas, dans la pratique, avoir procuré aux Alliés des restitutions ou des perceptions considérables, leurs biens visés par ce texte étant d'un nombre relativement très faible.

II. Par contre les dispositions de l'ordonnance 154 offrent une importance pratique beaucoup plus considérable. En effet, elles visent les objets et produits de toute espèce se trouvant dans les territoires occupés et qui ont fait l'objet :

a) de commandes des gouvernements alliés au gouvernement allemand ou à ses ressortissants en vertu de la partie VIII du Traité de Versailles et des accords subséquents.

b) de commandes des ressortissants alliés au gouvernement allemand ou aux gouvernements des Etats allemands ou à leur ressortissants en vertu des mêmes textes.

c) de commandes personnelles de ressortissant allié à ressortissant allemand à titre commercial, à condition cependant que le paiement de la fourniture ait été effectué par le commerçant allié ou que le délai

de livraison étant expiré, le commerçant allié se trouve prêt à verser le prix de la fourniture. Ces dispositions visaient donc non seulement les commandes faites au titre des restitutions en nature aux commerçants ou industriels allemands, mais même les commandes purement privées faites de commerçant français à commerçant allemand. Sur ce dernier point la rigueur de la Haute-Commission était donc extrême puisque le fournisseur ne pouvait encaisser son dû et devait se faire indemniser, s'il avait les pièces justificatives nécessaires, par le Reich d'ailleurs disposé à toutes les prodigalités.

Bien entendu tous les objets et produits visés par l'ordonnance 154 ne pouvaient être vendus ni faire l'objet d'une cession sans une autorisation spéciale, cela toujours sous les peines habituelles d'emprisonnement et d'amendes. En outre, les détenteurs allemands des biens visés par l'ordonnance, ainsi que les titulaires allemands des commandes visées par les mêmes dispositions devaient en faire la déclaration à la Haute-Commission avant le 1^{er} avril 1923 toujours sous les sanctions habituelles. Les services franco-belges de restitution à Wiesbaden étaient chargés de l'exécution pratique de l'ordonnance. En fait, soit sur les déclarations qui leur étaient adressées par les intéressés, soit d'office, d'après leurs propres renseignements, les fonctionnaires de Wiesbaden se rendaient dans les usines ou sur les chantiers

des principaux industriels allemands et dressaient procès-verbal des objets ou des marchandises saisies. Les intéressés étaient invités à produire, dans un certain délai, toute justification tendant à démontrer que la saisie n'aurait pas dû avoir lieu (ex.: que les objets et marchandises saisis appartenaient à des neutres ou que ces biens n'étaient pas destinés à des ressortissants alliés ni aux restitutions en nature). En cas de rejet de la réclamation ou en cas de silence de l'intéressé, les services de restitution ordonnaient l'enlèvement des marchandises saisies et celles-ci, chargées sur un wagon ou sur bateau, étaient expédiées sur les centres de triage français et belge.

Ces ordonnances, et surtout la seconde, soulevèrent de nombreuses protestations. Dans un très grand nombre de cas, les industriels allemands, victimes de saisies, produisirent des attestations, souvent sincères, parfois fictives, tendant à démontrer que les marchandises saisies appartenaient à des clients de Hollande, de Tchéco-Slovaquie, etc... Ils protestèrent surtout contre le trouble jeté dans leurs fabrications et leurs opérations commerciales par des mesures de rigueur qui n'étaient d'ailleurs subordonnées à aucun contrôle judiciaire puisque les services de restitution statuaient eux-mêmes sur le bien fondé de la saisie administrative qu'ils opéraient.

L'on ne peut nier que la menace des saisies aussi brutales ne dut, outre les difficultés ferroviaires qui

régnait alors en territoire occupé et le régime douanier de bouclage, porter les industriels et les commerçants à un certain pessimisme. Mais les intéressés surent frapper à la caisse du Reich et obtenir de lui de larges indemnités qu'ils s'empressaient de convertir en devises stables. Le mal accusé par eux n'était donc pas sans remède; il fut au surplus d'assez courte durée.

CHAPITRE VIII

Mines et charbons.

L'un des principaux objectifs économiques de l'occupation de la Rhur avait été, comme nul ne l'ignore, le contrôle de la production du bassin houiller le plus riche de toute l'Allemagne et de toute l'Europe.

Aussi la mission d'ingénieurs envoyée dans la Rhur par les gouvernements alliés au début de l'année 1923 devait-elle rechercher de prime abord à prendre contact avec les mines allemandes, mines fiscales de l'Etat de Prusse ou mines appartenant à des sociétés privées, afin d'en contrôler l'extraction et d'en acheminer le produit sur la Belgique et sur la France, créancières des livraisons de l'Allemagne défaillante.

Il y aurait beaucoup à dire sur le contrôle ou sur l'exploitation directe des mines allemandes par les services alliés de la Rhur, mais comme notre étude se limite aux territoires rhénans et que ceux-ci ne renferment que des filons miniers d'importance secondaire dans la région d'Aix-la-Chapelle et dans celle

de Neuwied, nous nous bornerons à l'exposé très sommaire des dispositions prises par la Haute-Commission à cet égard, n'oubliant pas de signaler que sur ce point la Haute-Commission ne fit que reproduire les textes rendus par le Général commandant l'armée dans le Territoire de la Rhur, sur les propositions de la Mission Interalliée de Contrôle des Usines et des Mines (M. I. C. U. M.).

Les mesures prises en tout premier lieu ne furent que des mesures d'ordre et d'une portée transitoire. Par son ordonnance 132, du 18 janvier 1923, la Haute-Commission a prononcé la saisie des fonds provenant ou à provenir de la perception de l'impôt sur le charbon (Kohlensteuer) dans les Territoires Occupés. Ces fonds étaient bloqués jusqu'à nouvel ordre et sous les sanctions habituelles d'emprisonnement ou d'amendes entre les mains de leur détenteur.

Ensuite et dans le même domaine, la Haute-Commission crée un Comité spécial du charbon et des Mines siégeant à Coblenz et muni de pouvoirs analogues au Comité Directeur des Douanes, au Comité Directeur des Forêts etc... et chargé notamment de contrôler l'établissement de l'assiette de Kohlensteuer, de signaler les sommes à payer au titre du Kohlensteuer et de diriger le personnel allemand chargé de la répartition de cet impôt.

Ces mesures n'avaient qu'une portée assez limitée puisqu'elles concernaient exclusivement la percep-

tion de l'impôt sur le charbon qui, à l'époque représentait environ 40 % du produit de ventes, aux termes des lois allemandes des 8 avril 1917 et 8 avril 1922. Une ordonnance complémentaire n° 148 du 1^{er} mars 1923, modifiée elle-même sur quelques points de détail par l'ordonnance 194 du 12 juillet 1923, précise les mesures d'exécution relatives à la perception de l'impôt par les services alliés et les obligations et déclarations imposées aux contribuables.

Plus importantes par l'emprise directe qu'elles manifestent sur l'économie de l'Allemagne sont les dispositions des ordonnances qui assurent le contrôle de la production du charbon et de l'exploitation des Mines, le blocage des stocks des sous-produits de la houille, la circulation des combustibles et même la saisie des mines.

L'ordonnance 138 du 25 janvier 1923 et l'ordonnance 168 du 17 avril 1923, cette dernière légèrement modifiée par l'ordonnance 207 du 13 septembre 1923, confient à la M. I. C. U. M., dont le siège est à Essen, puis à Dusseldorf, le soin d'exercer en territoire anciennement occupé les fonctions appartenant jusqu'alors au fameux cartel westphalo-rhénan. En d'autres termes la M. I. C. U. M. franco-belge a le contrôle administratif de toutes les mines fiscales et privées des Territoires Occupés. Elle dispose de toutes les archives des exploitations minières; elle centralise la production de toutes les mines; au-

cune vente de charbon ne peut avoir lieu sans le visa de ses délégués; elle assure en conséquence non seulement le ravitaillement des armées d'occupation et de la Régie, mais celui de la population locale; elle satisfait enfin aux exigences des pays de l'Entente dans leurs créances de réparation en nature. Des amendes extrêmement lourdes, pouvant atteindre deux-fois la valeur des prestations requises et des peines d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à 5 ans **frappaient** toutes les personnes et notamment les exploitants **qui** désobéissent aux ordres de la M. I. C. U. M. (ordonnance 166 du 26 avril 1923).

La résistance passive s'est **manifestée** dans cet ordre de matière avec une acuité beaucoup plus sensible dans les territoires de la Ruhr que dans les pays rhénans, non seulement parce que les mines du district d'Aix-la-Chapelle étaient d'ailleurs propriétés d'actionnaires français ou belges, mais parce que les habitants des territoires rhénans étaient mieux acclimatés aux mesures de rigueur, aux sanctions stipulées par les occupants, comme le montrerait d'ailleurs l'expérience de 1921. Cependant, outre la résistance passive proprement dite on put constater en pays rhénan, comme dans la Ruhr, certaines tentatives de sabotage préparées ou accomplies sous une forme de caractère technique (altération du coke par des procédés chimiques, concassage du coke, etc...). D'où l'ordonnance 172 du 12 mai 1923 qui, sous les

pénalités habituelles, interdit l'enlèvement total ou partiel des stocks de coke ou des sous-produits de la houille constitués en territoire occupé, l'altération de la qualité de ces stocks, l'utilisation du coke métallurgique pour les besoins ménagers; l'ordonnance 201 du 9 août 1923 interdisant, sous les mêmes sanctions, le concassage du coke qui le rend impropre à la consommation industrielle; l'ordonnance 177 du 24 mai 1923 qui, afin de resserrer le contrôle des agents de la M. I. C. U. M., soumet la circulation de tout véhicule ou de tout chaland transportant du coke, du charbon ou du lignite à l'obligation du laissez-passer spécial délivré par la M. I. C. U. M.

Cependant la mauvaise volonté des exploitants n'étant pas encore brisée par ces mesures de contrôle et de répression la Haute-Commission, émue par certaines grèves qui s'étaient produites dans la Ruhr et même en territoire rhénan et inspirée de mesures prises à leur encontre par le Général commandant l'armée décidait-elle, par son ordonnance 199 du 5 août 1923 d'autoriser la M. I. C. U. M., au cas où les producteurs de charbon refuseraient de livrer ou se déclareraient incapables de livrer, à prendre possession des mines avec toutes leurs dépendances et leurs approvisionnements pour les exploiter directement ou pour en concéder l'exploitation à des tiers. Des sanctions particulièrement rigoureuses étaient prévues contre les expropriés récalcitrants et contre les

auteurs de sabotages ou de destructions commis dans les mines (ordonnance 211 du 13 septembre 1923).

La résistance passive ayant cessé, la Haute-Commission put enfin, par ses ordonnances 229, 233 et 239 abroger purement et simplement les ordonnances précitées : 201 sur le concassage du coke, 172 sur le blocage des stocks et 177 sur la circulation des combustibles; mais toutes les dispositions prises aussi bien quant au Koblensteuer qu'au contrôle de la M. I. C. U. M., de la production minière et qu'à la saisie des mines et leur exploitation directe furent maintenues jusqu'à la levée définitive des gages. Des ordonnances de détail réglèrent la perception en marks-or de l'impôt sur le charbon et de la taxe afférente à la vente des sous-produits de la houille. Nous répéterons d'ailleurs que toutes ces mesures prises par la Haute-Commission en territoire rhénan ne furent que la conséquence et la reproduction des dispositions adoptées par l'Armée, sur la suggestion de la M. I. C. U. M., dans la Ruhr et que l'importance du gage minier ainsi constitué en territoire rhénan était accessoire par rapport aux autres, gage complémentaire du gage minier westphalien.

CHAPITRE IX

Alcool.

Légitimement désireuses de compléter le système de gages qu'elles avaient établi en territoire occupé, les autorités alliées ne pouvaient abandonner sans contrôle aux services allemands le régime intérieur des alcools de bouche et d'industrie.

Ce régime offre par ailleurs un intérêt considérable pour le commerce extérieur d'un pays et pour la protection de l'industrie locale; il convient en effet de favoriser tout à la fois la production de l'alcool et d'en assurer l'écoulement et de restreindre corrélativement les importations d'alcools étrangers. C'est à cette tâche que s'applique le Monopole allemand de l'alcool dont l'activité ne pouvait s'accomoder facilement des mesures prises par les Gouvernements alliés au début de 1923.

D'une part en effet, le système allié de contrôle du commerce extérieur (licence d'importation et d'exportation) et de bouclage de la frontière orientale (dérogation d'entrée et de sortie) ne pouvait logi-

quement laisser hors de ses prises l'importation et la circulation de l'alcool; mais, comme le régime allemand des alcools est extrêmement complexe, les autorités alliées ne pouvaient sans risquer de porter de graves atteintes aux intérêts de distillateurs indigènes et des importateurs étrangers, reconstituer par leurs propres moyens un régime parfaitement autonome des alcools; aussi par une disposition fort heureuse, l'ordonnance 155 du 22 mars 1923, la Haute-Commission a-t-elle laissé à l'administration des monopoles allemands non seulement la surveillance des distilleries établies en territoire occupé, mais encore la vente aux particuliers de l'alcool de bouche produit dans ces territoires et la répartition aux firmes indigènes de l'alcool industriel distillé en pays rhénan ou importé des territoires non occupés.

Toutefois, afin de ménager les intérêts des exportateurs étrangers et de donner au régime des gages une ampleur nouvelle, la Haute-Commission, par la même ordonnance, a pris deux ordres de dispositions :

I. — L'importation des alcools étrangers par la frontière occidentale et par la vallée du Rhin est subordonnée à l'octroi d'une licence délivrée par les services de Bad-Ems et au paiement des droits d'entrée, dits droit de compensation, fixés par la Haute-Commission elle-même; mais il est entendu que les licences d'importation d'alcool d'industrie ne seront accor-

dées aux exportateurs étrangers que si les industries des Territoires Occupés sont insuffisamment ravitaillées par le Monopole du Reich.

II. — L'importation des alcools de toute espèce en provenance de l'Allemagne libre est interdite en principe. Cette mesure favorise tout à la fois le commerce local et les intérêts des importateurs étrangers. Toutefois des dérogations seront accordées, à titre rigoureusement exceptionnel, au cas où la production d'alcool d'industrie serait suffisante en territoire occupé, aux demandeurs d'alcool désirant introduire de l'alcool *dénaturé* en provenance de l'Allemagne libre.

Par ailleurs un Comité Directeur de l'Alcool, travaillant d'accord avec les Comités Directeurs des Licences et des Dérogations, est chargé de prendre les règlements d'application nécessaires à l'exécution de l'ordonnance. La mise en œuvre de cette ordonnance a notoirement favorisé les ventes à l'Allemagne occupée des alcools de bouche étrangers et particulièrement français. Il est également incontestable que le régime des alcools établi par la Haute-Commission a contribué, pour une part très respectable, à remplir la caisse des gages.

CHAPITRE X

Sanctions complémentaires

Les sanctions que nous venons de passer en revue ont toutes un intérêt économique direct. Les douanes, les licences, les forêts, les chemins de fer, les exploitations minières, les alcools produisirent tous des sources de revenus considérables qui causèrent au Gouvernement du Reich une telle diminution de capacité économique que celui-ci devait se trouver un jour dans l'obligation de subvenir de bon gré aux obligations du Traité de Versailles.

Toutes ces sommes produites par les gages douaniers, forestiers et autres et qui, avec le plein fonctionnement des dits gages doivent dépasser la valeur d'un milliard de marks-or par an, sont versés à une caisse commune gérée en Territoire Occupé sous l'autorité de la Haute-Commission par des représentants français, belges et italiens qui forment le Comité spécial de la Comptabilité des gages (ordonnance 135 du 20 janvier 1923). Cependant l'exécution de ces mesures se heurte, pendant la résistance passive, non

seulement à des obstacles propres comme la défection des fonctionnaires, la grève des cheminots, mais aussi à une mauvaise volonté générale de la population. Aussi la Haute-Commission aperçut-elle, rapidement la nécessité de compléter l'organisme des gages et de stimuler l'exercice des sanctions par de nouvelles dispositions de détail destinées à faire obstacle à l'opposition sournoise des habitants.

Ces mesures sont tellement diverses par leur origine comme par leur structure qu'il est pratiquement impossible d'en donner une classification rationnelle. Aussi nous limiterons-nous à une simple énumération.

1° Voyons d'abord l'ordonnance du 2 février 1923 qui porte le N° 140 et l'ordonnance 156 du 22 mars 1923. Les personnes allemandes ou étrangères qui vivent en territoire occupé peuvent être et ont été en fait victimes de menaces, injures, voies de fait commises en considération des services qu'elles peuvent rendre aux autorités d'occupation, de leurs bonnes relations avec les agents alliés, de leur obéissance aux ordonnances de la Haute-Commission. Un douanier, un cheminot est brutalisé dans la rue parce qu'au lieu de se faire expulser, il a continué le service sous le contrôle des Alliés ; un négociant est boycotté parce qu'il continue à effectuer des ventes à l'étranger sous couverture de licences d'exportation délivrées par le Comité Directeur compétent. La Haute-Commission ne pouvait laisser ces individus

sans défense aucune. Elle a donc pris à leur égard trois ordres de dispositions.

a) les sanctions administratives ou judiciaires prises par les autorités allemandes à l'égard des personnes susvisées, motif pris expressément ou sous une forme plus ou moins équivoque de leurs relations avec les services alliés ou de leur nationalité alliée, sont annulés par la Haute-Commission ; les poursuites sont suspendues ; l'exécution des jugements est interdite.

b) sont traduits devant les tribunaux militaires et passibles des peines prévues soit par la législation nationale de ces tribunaux, soit par les ordonnances de la Haute-Commission les auteurs responsables de violences, voies de fait, menaces, sanctions ou représailles quelconques dirigées contre les mêmes personnes pour les mêmes motifs.

c) les victimes de ces sanctions, représailles, etc... peuvent obtenir de la Haute-Commission, une indemnité mise à la charge soit des responsables soit des Communes, des Etats ou du Reich.

En outre, en vertu de l'ordonnance générale N° 44, de 1921, complétée par l'ordonnance générale N° 209 du 13 septembre 1923, les Allemands participant aux services des gages peuvent, en tant que personnes aux Armées, décliner la compétence des tribunaux allemands lorsqu'ils sont assignés en matière pénale pour un fait de service ou connexe au service.

2° La grève des chemins de fer avait multiplié les transports sur route. L'organisation des trains de la Régie ne permettait pas, pendant la résistance passive, au patriotisme exacerbé de certains Allemands de se rendre à leurs affaires ou à leurs plaisirs en empruntant des moyens de transport assurés par les cheminots français ou belges. Aussi, depuis la fin de janvier 1923, une multitude d'entreprises privées et même publiques, telles que la Reichspost, avaient-elles organisé un service de transports en commun sur route entre les différentes localités. •

Cette augmentation du trafic routier était conforme aux ordres de résistance passive rendus par le gouvernement allemand. Elle compromettait les intérêts de la Régie des chemins de fer et aggravait sérieusement le mauvais état des routes dont la conservation était essentielle à la sécurité des troupes d'occupation. Aussi par son ordonnance 164 du 18 avril 1923, la Haute-Commission a-t-elle subordonné la mise en circulation des véhicules de poids lourd à un permis de circulation délivré par les délégués de la Haute-Commission dans chaque cercle et dans chaque district, étant bien spécifié que les permis de circulation, soumis d'ailleurs au paiement d'une taxe, ne pourraient être délivrés qu'aux entreprises employant un nombre de véhicules égal ou inférieur à celui dont elles disposaient avant le 15 janvier 1923. Les permis de circulation pouvaient être d'ailleurs retirés en cas d'abus et des

sanctions pénales étaient prévues pour infractions à cette ordonnance qui ne fut pas appliquée dans la tête de pont de Kehl.

Tout ne rentra pas pour autant dans l'ordre. Des voitures de simple tourisme accessibles aux bourgeois fortunés furent mises en circulation sur une grande échelle. L'on put constater en outre qu'un certain nombre d'entre elles avaient servi à perpétrer des attentats sur les voies ferrés. Des rigueurs supplémentaires devenaient indispensables. L'ordonnance 179 du 24 mai 1923 subordonna en conséquence la circulation de tous véhicules à moteur à la délivrance d'un permis accordé par les délégués de la Haute-Commission, mais sans d'ailleurs limitation de nombre. Ces permis pouvaient être retirés.

L'imagination des patriotes ne se tenait pas pour vaincue. L'on sait que les principales villes de Rhénanie, comme celles de la Ruhr, sont reliées entre elles à des distances parfois considérables par un réseau extrêmement dense de tramways à marche accélérée, avec une organisation de correspondance fort bien comprise. D'où la possibilité pour les entreprises de trams de multiplier le nombre des trains mis en marche, d'y adjoindre un nombre inconnu jusqu'alors de balladeuses. Cette possibilité ne manque pas d'être fort largement utilisée par les entreprises de transports et par leur clientèle. Aussi, sans d'ailleurs porter atteinte aux intérêts normaux des sociétés intéres-

sées et sans juguler le trafic sur trams; la Haute-Commission dut-elle, par son ordonnance 187 du 12 juin 1923, limiter aux chiffres de 1922 le nombre des trains et des voitures de trams circulant en territoire occupé. Pour faciliter l'application de cette ordonnance les administrateurs, directeurs et chefs de service des entreprises de trams étaient invités à communiquer aux délégués de la Haute-Commission les horaires du trafic.

Ces trois ordonnances, prises dans leur ensemble, atteignirent leur but, non pas certes que le trafic de la Régie s'accrut au point d'égaler celui de la Reichsbahn, mais parce qu'effectivement on put constater qu'en territoire occupé le nombre des camions, voitures, automobiles, trams en circulation se restreignait dans des proportions très notables.

L'on n'oubliera pas que ces ordonnances furent publiées à des dates successives, que la dernière est de juin 1923, alors que la résistance passive devait cesser dès fin septembre de la même année. En conséquence les motifs des ordonnances disparaissant, celles-ci durent disparaître à leur tour. L'ordonnance 187 sur les tramways fut abrogée le 9 décembre 1923 par l'ordonnance 228, et les prescriptions des ordonnances 164 et 179 sur les véhicules automobiles furent considérablement atténuées par une ordonnance 230 du 11 décembre 1923. *Ubi cessat ratio regis, ibi cessat lex.*

3° Afin de prévenir les actes de sabotages criminels qui étaient commis sur les voies ferrées et de parer aux inconvénients de l'abandon de leurs postes par les gardiens de passages à niveau, la Haute-Commission, dans son ordonnance 162 du 14 avril 1923, légèrement modifiée par l'ordonnance 188 du 19 juin 1923, imposa aux bourgmestres et aux autorités locales des Communes urbaines ou rurales le soin de pourvoir à la garde des passages à niveau et à la surveillance des voies ferrées, du matériel roulant, des bâtiments des chemins de fer etc... Les bourgmestres étaient donc chargés, sous les sanctions pénales habituelles, de désigner parmi leurs administrés et autant que possible parmi les sans-travail de leurs communes, les individus susceptibles de garder les passages à niveau la nuit et le jour et de surveiller les voies. Cette obligation dont la charge financière incombait naturellement aux communes visées par l'ordonnance fut exécutée le plus généralement sans difficultés sérieuses par l'intermédiaire des délégués locaux de la Haute-Commission.

Ici encore, la résistance passive ayant cessé et une grande partie du personnel allemand des chemins de fer étant venu se mettre à la disposition de la Régie, l'ordonnance sur la garde des voies ferrées et des passages à niveau fut retirée par la Haute-Commission le 11 décembre 1923.

4° Il ne suffisait pas pour assurer une régulière

exploitation des gages de mettre la Régie à l'abri d'une véritable concurrence déloyale, de protéger le personnel affecté à l'exercice des sanctions, de réprimer les tentatives de sabotage, il fallait aussi prévenir la venue en territoire occupé de personnes suspectes ou de véritables criminels à la solde du Reich et se débarrasser d'éléments indésirables. La Haute-Commission n'a pas manqué de pourvoir à cette tâche non seulement en prononçant des expulsions nombreuses, mais en subordonnant l'entrée des Territoires Occupés et d'ailleurs la sortie des mêmes Territoires à la présentation d'une carte d'identité ou d'un passeport visé par les délégués locaux, ou encore d'un sauf-conduit spécialement délivré par eux. Ce fut l'objet de plusieurs ordonnances qui n'avaient d'ailleurs avec la politique des gages qu'une lointaine parenté.

CHAPITRE II

La navigation sur le Rhin et les sanctions économiques

Le Rhin, fleuve international, est ouvert à la libre navigation depuis 1814 (art. 5 du Traité de Paris du 30 mai 1814). Cependant, le régime du Rhin n'a été soigneusement réglementé qu'en 1868 par la Convention de Mannheim qui institue une Commission Internationale pour régler la navigation sur ce fleuve, avec droit de juridiction pour la police du trafic. Le Traité de Versailles (art. 354 à 361) maintenant provisoirement en vigueur l'Acte de 1868, a apporté un certain nombre de modifications à la Convention de Mannheim. Une « Commission Centrale du Rhin », siégeant aujourd'hui à Strasbourg, présidée par un Français et composée non plus des seuls délégués des Etats riverains, mais également des représentants de certaines puissances non-riveraines, comme la Belgique, l'Italie, la Grande-Bretagne, exerce une véritable souveraineté législative et réglementaire sur le fleuve. Elle établit notamment les règlements de navigation. Toute infraction est punie par les Tribunaux des pays

riverains statuant en vertu de la Convention de Mannheim. Sa révision est d'ailleurs prévue par le Traité de Versailles et elle doit être entreprise dans les six mois de la mise en vigueur de celui-ci.

La mise en œuvre des sanctions économiques, l'établissement d'un cordon douanier à la frontière orientale des Territoires Occupés, la politique de coercition adoptée par les Gouvernements alliés à l'égard d'un débiteur peu enclin à tenir ses engagements devaient avoir fatalement une répercussion assez sensible sur la navigation sur le Rhin et partant sur les intérêts de tous ceux qui y participent. Mais il est juste de reconnaître que si les dispositions de la Convention de Mannheim n'ont peut-être pas été scrupuleusement respectées dans tous leurs détails, ce ne fut qu'à titre tout-à-fait temporaire et transitoire, et uniquement à raison de la carence de l'Allemagne et de la grève de ses fonctionnaires et agents. Des circonstances de fait exceptionnelles, indépendantes de la volonté du Gouvernement français, ont pu entraver, surtout durant les premières semaines de l'occupation de la Ruhr, la stricte observation de l'Acte de Mannheim ; il n'en est pas moins vrai que la France, comme la Belgique, se sont efforcées, en toute occasion, de respecter les obligations résultant de la Convention de 1868 et qu'elles n'ont cessé de donner des instructions précises à leurs représentants sur le Rhin pour qu'aucune entrave ne soit apportée à la libre navigation.

Néanmoins, des protestations nombreuses s'élevèrent au sein de la Commission centrale du Rhin. Elles émanaient de l'Allemagne et des neutres intéressés.

L'Allemagne reprochait d'abord à la France et à la Belgique de prendre des mesures qui entravaient la libre circulation tant des bateaux que de leurs équipages. Elle se plaignait du fait que des bateaux allemands étaient réquisitionnés et leurs équipages de nationalité allemande contraints de travailler par les Autorités occupantes. Ces mesures, d'après elle, étaient contraires à la Convention de Mannheim, maintenue par le Traité de Versailles, et qui assure la liberté de la navigation d'une manière absolue.

On peut facilement rejeter la demande de l'Allemagne. Il ne peut être en effet nié qu chaque Etat a, sur les biens de ses sujets et sur leurs personnes mêmes, un droit de réquisition qui fait partie de ses droits de souveraineté et qu'il lui appartient de régler comme bon lui semble. D'ailleurs en ce qui concerne les réquisitions et les prestations, une loi allemande du 13 juin 1873 ne fait aucune distinction entre les bateaux rhénans et les autres ; elle prévoit, dans son § 23, que les propriétaires de bateaux et moyens de transport sont obligés de mettre ceux-ci à la disposition des autorités militaires sur réquisition de celles-ci. En se plaignant donc que les autorités occupantes ont fait usage de ce droit à l'égard de ses nationaux, l'Allemagne soulève uniquement la question de savoir

dans quelle mesure elle a consenti à ce que le droit en question soit exercé par les autorités occupantes. Or, c'est là une question qui ne se rapporte en rien à l'application de la Convention de Mannheim et qui sort complètement de la compétence de la Commission Centrale du Rhin qui ne saurait être appelée à en connaître. Quoi qu'il en soit, nous ajouterons que les mesures prises par les autorités d'occupation étaient pleinement légitimes. L'article 212 du traité de Versailles maintient en vigueur la clause n° 1 de l'Annexe 2 de la Convention d'Armistice du 11 novembre 1918 qui prévoit que « toutes les voies de communications situées jusqu'au Rhin inclusivement seront placées sous l'autorité pleine et entière du Commandement en Chef des Armées alliées qui aura le droit de prendre toutes les mesures qu'il jugera nécessaires pour en assurer l'occupation et l'exploitation ». De plus, enfin, l'article 6 de l'Arrangement rhénan stipule que « le droit de réquisition en nature et en service tel qu'il est réglementé par la Convention de La Haye de 1907 sera exercé par les Armées alliées et associées d'occupation ».

Parmi les nombreuses réclamations de l'Allemagne, il nous faut citer celles qui concernent les entraves qui auraient été apportées à l'exercice, par les Autorités allemandes, des attributions qui leur sont conférées. Les Autorités d'occupation auraient empêché les fonctionnaires allemands de la police fluviale de rem-

plir leurs fonctions ; en particulier elles se seraient opposées à la vérification des patentes et auraient interdit l'accès des bateaux aux douaniers allemands. Là encore, il convient de remarquer que, contrairement aux allégations de l'Allemagne, il ne s'agit aucunement de l'application de la Convention de Mannheim, mais, comme dans le cas exposé précédemment, de la mesure des pouvoirs conférés par les Traités aux Forces Occupantes. Si, d'ailleurs, les autorités militaires se sont, dans de nombreux cas, opposées à l'intrusion des fonctionnaires techniques allemands à bord de convois français, c'est que, sous prétexte de contrôle, ces fonctionnaires exerçaient sur le personnel allemand travaillant pour les Alliés la contrainte la plus vive pour les forcer à se mettre en grève (1). Ils sortaient ainsi de leur rôle technique pour molester les navigateurs et agissaient en contradiction flagrante avec les prescriptions formelles de la Convention de Mannheim.

En plus de l'Allemagne, certains neutres, la Hollande et la Suisse, prétendaient que le régime auquel —

(1) Il suffira de citer deux ou trois exemples :

9 février 1923 : Pillage du chaland *Stromeyer 9*, à Cologne, et arrestation de 2 matelots allemands par les grévistes, aidés de la police allemande.

25 février 1923 : Débauchage du personnel de l'*Anjou* et pillage de la cargaison par les grévistes, près du pont de Mulheim.

2 mars 1923 : Les péniches *Anjou* et *V.F.R.-43* sont accostées par le *Stromeister* de Cologne, accompagné d'une vingtaine de grévistes. Ce fonctionnaire fait larguer les remorques et mouiller les chalands près de Marienbourg. L'équipage hollandais du *V.F.R.* est contraint de débarquer ; les logements sont pillés.

la navigation était en fait soumise par suite de l'application des sanctions se trouvait en contradiction avec les dispositions conventionnelles de l'instrument de 1868 qui assure à la navigation et au trafic sur le Rhin la plus grande liberté de mouvement. Ils formulaient ainsi un certain nombre d'observations dont les plus importantes sont les suivantes :

I. — L'article 6 de la Convention de Mannheim stipule que « les marchandises ne pourront, en aucun cas, être assujetties sur le Rhin à des droits d'entrée ou de sortie plus élevés que ceux auxquels elles seraient soumises à l'entrée ou à la sortie par la frontière de terre », et l'article 14 que « toutes les facilités qui seraient accordées par les Hautes Parties Contractantes sur d'autres voies de terre ou d'eau pour l'importation, l'exportation ou le transit des marchandises seront également concédées à l'importation, à l'exportation et au transit sur le Rhin ». La Convention a voulu donc que le trafic rhénan ne soit pas détourné, par une législation de différenciation, de sa voie normale d'acheminement. Tant pour le montant des droits de douane que pour les formalités douanières, ce trafic doit avoir un traitement au moins aussi favorable que celui qui est appliqué à tout autre trafic empruntant tout autre voie ; en un mot, le trafic rhénan doit bénéficier de tous les avantages, de toutes les facilités accordés aux transports acheminés par d'autres voies.

Or, objectent les neutres, la Haute-Commission a décidé, à la date du 12 février 1923, après avoir maintenu les tarifs allemande de douane, qu'il sera perçu sur toutes marchandises venant de l'étranger, *importées* en territoires occupés par les frontières *extérieures* des dits territoires ou par la *voie du Rhin*, un droit fixe et uniforme (remplaçant les droits prévus au tarif douanier allemand) qui sera fixé à 10 % *ad valorem*. Il résulte donc de cette disposition que certaines marchandises empruntant la voie du Rhin doivent payer des droits plus élevés que ces mêmes marchandises empruntant d'autres voies, — ce qui est formellement contraire à l'article 6 de la Convention de Mannheim. De même, l'Ordonnance 143 de la Haute-Commission, du 12 février 1923, et sa décision de la même date stipulent que « la sortie des marchandises de toute espèce des territoires occupés vers l'Allemagne libre est soumise à l'octroi d'une dérogation ; celle-ci donne lieu de plus à un paiement d'un droit de sortie fixé à 10 % *ad valorem* ». D'où il résulte, par conséquent, que les marchandises venant de l'étranger et passant sur le Rhin à destination de l'Allemagne non occupée doivent payer un droit de 10% à leur entrée dans les Territoires Occupés et un second droit de même valeur à leur sortie. Cette mesure aboutit donc à leur faire supporter un droit de douane double, ce qui est encore contraire à l'article 6 de la Convention de Mannheim.

A notre avis, cette violation de l'article 6 n'existe pas. En ce qui concerne d'abord le point relatif à la différence de traitement imposée aux marchandises envoyées par le Rhin, par rapport aux droits généralement appliqués dans le reste de l'Allemagne, il faut remarquer que c'est par suite de la carence des fonctionnaires allemands et de la destruction des tarifs douaniers que la Haute-Commission a été obligée de recourir à ce moyen simpliste mais pratique : la taxation 10 % *ad valorem*. De plus il faut reconnaître que, dans l'ensemble, cette taxe n'atteignait pas la moyenne des droits établis par le Gouvernement du Reich. Cet état de choses fut d'ailleurs de bien courte durée puisqu'il prit fin le 25 mars 1923, date à laquelle le tarif allemand put être rétabli et mis en vigueur (circulaire du Comité Directeur des Douanes du 21 mars 1923). Une mesure semblable fut également envisagée pour les droits d'exportation, mais le Gouvernement allemand s'étant mis à modifier sans cesse ses tarifs, elle ne put être réalisée, car les dispositions prises à Berlin auraient pu être déjà modifiées au moment où elles auraient commencé à entrer en application dans les Territoires occupés. La vie économique aurait ainsi subi les conséquences de cette instabilité et d'un régime douanier peu approprié à elle.

D'ailleurs, ces droits d'entrée ou de sortie qui frappent les marchandises sont les mêmes quelle que soit la voie empruntée. Si des différenciations sont faites,

elles le sont uniquement à raison de la provenance allemande ou étrangère des marchandises et non de la voie que ces marchandises empruntent pour pénétrer dans les Territoires Occupés. Or, la Convention de Mannheim s'oppose simplement à ce que, au moyen d'un régime douanier spécial, la voie du Rhin ne soit défavorisée par rapport à la voie de terre, mais elle ne restreint pas le droit des États à établir sur leurs territoires ou sur certaines parties de ce territoire des tarifs différentiels en faveur de certaines puissances, — et les Territoires Rhénans constituent bien, au sein de l'Allemagne, un territoire spécial, aux limites duquel un régime douanier uniforme et cohérent est appliqué.

Quant au double droit auquel étaient soumises les marchandises arrivant de l'étranger et destinées à l'Allemagne non occupée, il eut une existence bien courte, puisqu'il fut abrogé par le règlement d'application du Comité Directeur des Douanes en date du 23 février 1923. Si toutefois ces marchandises destinées à l'Allemagne non occupée et traversant les Territoires Occupés durent continuer à acquitter les droits de douane à leur entrée sur ces territoires, c'est que l'Allemagne exigeait pour les marchandises destinées aux Territoires Occupés le paiement des droits de douane à l'entrée de l'Allemagne non occupée. La même mesure ne pouvait donc être supprimée dans le cas inverse et la France ne pouvait s'engager, dans

sa lutte contre l'Allemagne, à respecter scrupuleusement les dispositions de la Convention de Mannheim seulement pour autant que les agissement d'autres puissances ne l'empêcheraient pas.

2. — La Hollande et la Suisse prtendaient, de plus, et avec raison, que le trafic rhénan avait toujours joui de grandes facilités du fait de l'existence d'entrepôts dans les ports francs prévus à l'article 8 qui stipule en effet, que « les marchandises entreposées dans les ports francs ne seront soumises à aucun droit d'entrée ou de sortie, à moins qu'elles ne soient ultérieurement livrées au commerce dans l'Etat riverain lui-même ou dans le territoire du système de douanes ou d'impôts dont cet Etat fait partie ».

Or, disaient-elles, la décision de la Haute-Commission du 12 février 1923 prévoit que les marchandises entrant en Territoires Occupés par la voie du Rhin seront soumises aux opérations suivantes :

a) Les marchandises entrant par la frontière de Hollande à destination de Dusseldorf et au-delà seront toutes obligatoirement dédouanées à Dusseldorf. Celles qui sont destinées aux ports d'Emmerich, de Wesel, de Duisbourg ou qui doivent être débarquées, transbordées ou mises sur voie ferrée dans ces ports, seront dédouanées dans les dits ports. Celles destinées, soit à être débarquées à Ruhrort, soit à être réexpédiées, tant par les voies navigables, autres que le Rhin, que par les voies ferrées, seront dédouanées à Ruhrort.

b) Les marchandises entrant en Territoires Occupés par le Haut-Rhin seront toutes obligatoirement dédouanées à Ludwigshafen.

Cette mesure, concluait les neutres intéressés, est donc en contradiction avec l'article 8 de la Convention de Mannheim, car, lorsqu'on est obligé de dédouaner les marchandises à la frontière ou à proximité de cette frontière, le droit d'entrepôt dans les ports francs devient illusoire.

Comme les neutres, nous reconnâtrions volontiers qu'il y a eu violation de la Convention de 1868. Elle est toutefois due à des circonstances exceptionnelles. La Haute-Commission fut en effet dans l'obligation, du fait de la carence du personnel douanier allemand, de suspendre temporairement les facilités d'entrepôt dans certains pays francs. Cependant la bonne volonté du Gouvernement français a été évidente, puisque, dès le 12 avril 1923, le Comité Directeur des Douanes, dans sa circulaire, prévoyait le fonctionnement de services douaniers dans tous les ports francs et la navigation sous pavillon de douane de tous les bateaux.

3. — La Suisse et la Hollande critiquaient de plus le règlement d'application du Comité Directeur des Douanes du 22 février 1923 concernant le trafic international (marchandises provenant d'un pays étranger à l'Allemagne et se rendant dans un autre pays étranger à l'Allemagne, en transitant par les Territoires

Occupés) et prescrivait la remise soit d'une caution en espèces, soit d'une caution personnelle dans le cas d'expéditions faites pour le compte de firmes honorablement connues.

D'après ces puissances, toutes ces mesures de contrôle ne sont pas visées à l'article 9 de l'Acte de Mannheim et rendent plus onéreux le trafic en transit sur le Rhin. Elles sont en contradiction avec les dispositions contenues dans les articles 7 et 9 qui assurent la liberté du transit, excluent tout droit de transit et déterminent limitativement les formalités auxquelles peuvent être soumises les marchandises en transit.

Là encore, reconnaissons que, juridiquement, les dispositions de la Convention de Mannheim ne furent pas scrupuleusement observées. Cette violation fut d'ailleurs pardonnable, car cette mesure fut en effet dictée par les circonstances et pour parer aux abus et à la fraude. Elle fut, au reste, légère, puisque, dès le 14 mars 1923, le Comité Directeur des Douanes prescrivait à ses agents de demander seulement « un engagement cautionné personnel » c'est-à-dire un engagement qui pouvait être fourni soit par les expéditeurs, soit, sur le Rhin, par les Compagnies de Navigation de verser les droits de douane au cas où la marchandise aurait été importée contrairement à la déclaration faite ou qu'elle serait demeurée en Allemagne libre. Le trafic donc n'était pas rendu plus onéreux et les commerçants, les navigateurs qui se

livraient à des opérations de transit de bonne foi, ne pouvaient subir, de ce fait, aucune restriction préjudiciable.

4. — Enfin, des protestations s'étaient élevées contre l'ordre donné par l'autorité militaire aux bateaux chargés notamment de charbon de faire viser, en passant devant le port de Ruhrort, leur manifeste par les Autorités d'occupation. Cette mesure, disait-on, entraîne des relâches forcées qui ne sont pas prévues par l'Acte de Mannheim, d'où perte de temps et d'argent.

Les observations que nous avons faites à propos des deux réclamations envisagées plus haut trouvent ici encore leur application. Ajoutons de plus que cette mesure fut, elle aussi, de courte durée. Le simple dépôt d'une copie de ces documents, dont le reçu servait de laissez-passer, fut vite suffisant et, dès le 25 avril, la copie du manifeste ne devait même plus être nécessairement déposée par le batelier, mais pouvait être envoyée. Les retards reprochés ne pouvaient donc plus se produire.

La fin de la résistance passive, le retour à l'activité des administrations allemandes devaient amener la fin de ce conflit entre la Haute-Commission et la Commission Centrale du Rhin qui, malgré les efforts du délégué allemand, ne s'était jamais manifesté à l'état aigu.

CHAPITRE XII

Les arrangements avec les groupements industriels et Commerciaux

L'industrie et le commerce rhénans avaient été aussi profondément atteints par la mise en œuvre des sanctions que par les ordres de résistance passive du Gouvernement du Reich, résistance non seulement contraire au Traité de Paix, mais à l'intérêt, évident de l'Allemagne à laquelle elle coûtait plus cher que l'exécution librement consentie de ses obligations.

Les difficultés sans nombre, les entraves de toutes sortes, d'origine alliée ou allemande, mises à la circulation et au trafic des marchandises avaient placé les Territoires Occupés dans une situation économique très défavorable et les avaient pratiquement isolés du reste de l'Allemagne. Cette séparation économique était d'autant plus grave que l'on ne peut oublier que la Rhénanie et l'Allemagne ont une très grande pénétration économique réciproque. Les statistiques du commerce permettent, en effet, de constater que 15% de ce commerce a lieu avec l'étranger et 85 % avec l'Allemagne et l'examen du trafic ferroviaire montre que, pour

l'ensemble des marchandises importées dans la Province du Rhin, 19 % seulement sont absorbées par elle.

Cet état de choses ne pouvait donc profiter, à tout prendre qu'aux concurrents des industriels et des commerçants de la Rhénanie et que restreindre, sinon étouffer, l'activité économique de cette province soumise au régime des taxes, aux rigueurs de l'occupation et à la surveillance soupçonneuse de Berlin. Le rendement des affaires s'affaissait de plus en plus ; le volume des exportations décroissait sans cesse ; enfin, pendant que le prix de la vie augmentait sensiblement, le nombre des chômeurs s'élevait jusqu'à se chiffrer à 66 % de l'effectif ouvrier et constituait ainsi un élément éventuel de troubles.

Aussi, peu après la cessation officielle de la résistance passive, certains industriels, désireux de voir succéder à une sévère lutte économique des relations normales et même une collaboration fructueuse pour tous dans les questions générales de rétablissement de la vie économique des Territoires Occupés, prirent directement contact avec les autorités occupantes chargées de ces questions. Celles-ci ne refusèrent point l'offre qui leur était faite, car elles ne s'étaient que trop rendu compte combien le rendement des gages était lié à la reprise des affaires dans les Territoires Occupés.

Par ces accords, les groupements industriels con-

tractants se déclaraient disposés à collaborer avec les autorités alliées dans l'étude et la réalisation des problèmes posés par le rétablissement de la vie économique ; ils s'engageaient à respecter les prescriptions de la Haute-Commission et à fournir, bien qu'il n'eussent à attendre aucune subvention du Reich, un montant déterminé de prestations en nature, calculé d'après le rapport existant entre la production des Territoires Occupés et celle de l'Allemagne entière. En retour, ils obtenaient l'assurance de voir cesser les mesures coercitives de saisie auxquelles avaient dû recourir les autorités d'occupation pour procurer à leurs Gouvernements les prestations en nature prévues par le Traité de Versailles et que la résistance passive avait arrêtées ; de plus, la Haute-Commission leur accordait des réductions importantes sur les taxes à l'exportation et diverses facilités douanières.

Les premiers arrangements furent conclus, pour une période de trois mois, avec les industries appelées à fournir les livraisons les plus importantes, parmi lesquelles certaines, tels par exemple les engrais azotés, présentaient un intérêt primordial pour l'agriculture française (Accord passé, le 24 novembre 1923, avec la Badische Anilin und Soda Fabrik). L'Interessén Gemeinschaft et la Chemische Fabrik Griesheim Elektron, de Griesheim, ont signé, des premiers, les accords relatifs aux produits chimiques et aux matières colorantes, si nécessaires à l'industrie française. Ces

accords furent peu après complétés par des Arrangements signés avec les autres fabricants d'acides organiques, alcaloïdes et produits chimiques pharmaceutiques. Enfin, d'autres accords furent passés avec les représentants des industries du cuir, de la coutellerie, de l'alimentation, des matériaux de construction, etc..

A titre d'indication, et pour bien montrer l'importance des accords de Coblenz, il nous suffira d'indiquer les quantités qui, depuis le mois de novembre 1923 jusqu'au 31 mai 1924, furent livrées aux pays alliés par trois des industries les plus puissantes de l'Allemagne :

Matières Colorantes : 500 tonnes. En outre, l'Interessen Gemeinschaft a effectué les livraisons de colorants prévues par l'accord qu'elle avait passé avec la Commission des réparations.

Engrais azotés : Une quantité représentant 2.060 tonnes d'azote, plus 30.000 tonnes de sulfate d'ammoniaque, représentant 6.000 tonnes d'azote.

Pâte à papier : 1.300 tonnes.

Cependant, il apparut bientôt que ce système n'était applicable qu'aux industries qui, en vertu du Traité de Versailles, devaient effectuer des livraisons au titre des Réparations. Or, puisque toutes les industries, même celles dont on ne pouvait attendre aucune prestation en nature, se montraient disposées à négocier des arrangements dans lesquels elles trouvaient des assurances de sécurité et une aide pour leur restau-

ration, il parut rationnel à la Haute-Commission de leur demander des contributions pécuniaires destinées à financer les réparations en nature et préalables à toute négociation. Il n'aurait pas été équitable, en effet, d'accorder les avantages d'un arrangement à des groupements industriels qui, n'étant pas atteints par les obligations du traité de Paix, n'auraient pas à supporter la charge des livraisons en nature. Il n'aurait pas été juste de ne pas répartir sur l'ensemble du territoire le poids de cette contribution spéciale destinée à alimenter un fonds commun qui devait servir à payer les commandes passées au titre des réparations par les ressortissants alliés à des fournisseurs des Territoires Occupés. Ce principe, appliqué dès le mois de janvier 1924, servit de base à près de 50 arrangements conclus avec les industries les plus diverses. A la date du 31 mai 1924, les recettes provenant des contributions pour les livraisons en nature s'élevaient à 2.637.691 marks-or, dont 2.199.539 marks-or pour les territoires anciennement occupés.

Cette politique, qui s'efforçait de concilier les intérêts de la Caisse des Réparations et ceux des industriels, devait activer considérablement la reprise de l'activité économique de la région rhénane, condition primordiale du rendement des Gages. Grâce à cette collaboration intelligente et fructueuse prenait fin une situation douloureuse que la résistance de l'Allemagne n'avait que trop prolongée.



QUATRIEME PARTIE

La Levée des Sanctions

CHAPITRE PREMIER

INTRODUCTION

Les sanctions économiques dont nous venons d'exposer le régime se montrèrent productives, mais après la cessation de la résistance passive seulement.

La cessation officielle de la résistance passive par le gouvernement allemand affectait le caractère d'une simple reconnaissance *de facto* des mesures prises au delà du cadre de l'Arrangement par les gouvernements alliés en Territoire Rhénan.

Une reconnaissance *de jure*, une reconnaissance officielle de la validité des ordonnances de la Haute-Commission en cette matière aurait consacré le principe

de la légalité de l'occupation de la Ruhr et de ses conséquences, ce que le gouvernement allemand ne pouvait accepter à aucun prix.

Aussi bien se trouvait-on dans le dernier trimestre de l'année 1923 dans une situation assez paradoxale. D'une part la politique des gages suivie par les Alliés se poursuivait avec une productivité croissante ; seules quelques ordonnances de pure rigueur ou de pure protection, devenues inutiles, avaient été retirées ; la pression économique exercée sur l'Allemagne occupée s'intensifiait de jour en jour. D'autre part le gouvernement et les autorités du Reich assistaient à ces mesures, y participaient même, ayant abandonné toute résistance, mais sans reconnaître leur légalité et entretenant l'espoir de leur prompt disparition. L'opposition de l'Allemagne, fortifiée par celle, non moins tenace, de l'Empire britannique à l'égard de ces sanctions, allait donc consister à les combattre tout en les respectant.

La résistance passive ayant donc pris fin et l'Allemagne ayant en quelque sorte reconnu l'échec de sa méthode et le succès de la contrainte alliée (1) l'on pouvait dès lors se demander à quelle époque

(1) Le Ministre des Affaires Etrangères du Reich, M. Stresemann, déclarait le 23 octobre 1924, à une réunion du parti populiste à Hambourg : « On nous a reproché, en Allemagne, d'avoir accepté la proposition « tendant à faire examiner, notre capacité de paiement par une Commission d'Experts ; ce reproche serait justifié, si nous avions été libres de ne pas l'accepter. Mais ayant en face la puissance de la France qui tenait complètement en main les territoires allemands et la vie économique allemande, nous avons été obligés de faire une *politique réaliste* ».

et suivant quels principes les sanctions prises pouvaient laisser la place à un régime nouveau. A cet égard il est permis de penser que les premiers mois, sinon les premières semaines qui ont suivi la fin de la résistance passive auraient pu être utilisés par les gouvernements français et belge pour traiter directement avec l'Allemagne l'organisation d'un régime meilleur qui aurait pu être utilement complété par certaines conventions commerciales élaborées dans une atmosphère que l'on ne retrouverait jamais plus. Les traités qui auraient été ainsi susceptibles de négociations directes avec le Reich se seraient étendus normalement à ceux des pays alliés non participants aux sanctions ou même hostiles à elles. L'on peut donc se montrer surpris de l'inactivité des gouvernements franco-belge et se demander quelles furent les raisons de leur attitude passive. Car en somme, ni dans l'esprit de la France, ni dans l'esprit de la Belgique, tout comme naturellement dans celui de l'Allemagne, le régime imposé par la contrainte, d'ailleurs conformément au Traité de Versailles, à l'aube de l'année 1923, ne pouvait se prolonger indéfiniment.

Des opérations fructueuses peuvent certes se développer sous un régime donné dans un pays donné ; autre chose est de croire que ce régime est indépendant de toute contingence internationale, qu'il peut persister indéfiniment et que les opérations qu'il facilite peuvent continuer et procurer un bénéfice cons-

tant. Les événements de l'année 1924 devaient infliger un démenti significatif aux admirateurs simplistes de la politique des gages. Il était trop évident que la Régie des Douanes allemandes, des chemins de fer, le contrôle du commerce extérieur, que, en outre, la saisie des Mines, certaines atteintes portées à la propriété privée ne pouvaient s'expliquer que par un objet de pression temporaire, mais que celle-ci ne pouvait par miracle, dans une des contrées les plus riches, au milieu de la population la plus dense de l'Europe, se prolonger des années durant.

Des mesures semblables, lorsqu'elles couvrent une longue période de temps excitent le soupçon des voisins et la méfiance des jaloux ; on soupçonne leurs auteurs d'arrière-pensées politiques. Et d'ailleurs une emprise économique aussi rude laisse toujours place à une influence qui n'est pas toujours d'ordre économique. Par la force même des choses, l'économique ne peut être isolé du politique et celui-ci finit par altérer le caractère des initiatives dont il paraissait jusqu'alors exclu. L'exemple politique de la Prusse englobant dans un Zollverein les Etats allemands voisins montre avec netteté la valeur constante de cette affirmation, d'ailleurs universellement admise. Dans l'esprit de Berlin, comme de Londres, l'occupation économique des territoires rhénans devait donc tendre à l'isolement politique de la Rhénanie et peut être à son détachement de l'Allemagne. L'aventure séparatiste

d'octobre-novembre 1923 ne put que donner un surcroît de vigueur aux craintes exprimées par les dirigeants allemands et britanniques. Cette tentative qui sombra comme l'on sait n'en troubla pas moins tout l'hiver 1923-1924. Les alliés et les Allemands semblaient en avoir pris prétexte pour retarder le règlement d'une situation juridiquement et politiquement fausse qu'ils auraient eu tout intérêt à liquider dès la fin de la résistance passive. Il fallut donc attendre jusqu'en avril 1924 pour apercevoir les linéaments d'un régime plus stable.

A vrai dire ces linéaments furent dessinés dans l'ombre dès avant cette époque par les experts financiers et économiques qui, sur l'initiative du Gouvernement français, avaient été chargés, par la Commission des Réparations, de scruter les sources profondes de l'évasion des capitaux allemands et de proposer les mesures nécessaires pour rétablir l'équilibre financier de l'Allemagne et permettre à celle-ci de subvenir le plus commodément possible à ses obligations envers les pays alliés victimes de la guerre. Notamment les experts du Comité présidé par le Général Dawes établirent, après enquête sur place et examen de tout renseignement utile, un plan dit plan Dawes destiné à rétablir en Allemagne un régime économique et financier qui fut tout à la fois parfaitement viable et sincèrement équitable et qui put d'ailleurs être officiellement accepté par le Reich lui-même.

Le plan Dawes ayant été entériné par la Commission des Réparations et recommandé par elle aux gouvernements alliés, ceux-ci ne pouvaient plus se dispenser d'en examiner tous les détails et soit de le rejeter, soit de pourvoir à sa mise en vigueur.

Nous n'avons certes pas à retracer, même sommairement, les dispositions vastes et complexes du plan Dawes. Nous en retiendrons seulement pour les besoins de cette étude que, sans affecter le moindre caractère politique et sans préjuger en aucune mesure de la légalité de l'occupation de la Ruhr et des sanctions économiques, il ne pouvait, de par sa structure même, recevoir exécution sans le rétablissement de la pleine souveraineté économique et financière de l'Allemagne en territoire occupé. La question posée par le plan Dawes aux gouvernements alliés n'était pas susceptible d'échappatoire ; or, comme ce plan était expressément recommandé aux différents gouvernements alliés par la Commission des Réparations et qu'il avait reçu, bien qu'officieusement, l'approbation ou mieux le parrainage des Etats-Unis d'Amérique, ces gouvernements, conscients au surplus de la valeur pratique des dispositions incluses, ne purent pas ne pas l'accepter et le Reich, lui-même devait reconnaître que la mise en œuvre du plan Dawes répondait à ses aspirations et lui paraissait renfermer la meilleure solution des difficultés d'après-guerre. Aussi bien les divers gouvernements, notamment les gouvernements

français, belge et britannique, échangèrent-ils, dès avril 1924, un certain nombre de notes qui envisageaient la réunion d'une Conférence intéralliée, à laquelle les Allemands seraient convoqués, destinée à établir les modalités pratiques relatives à l'application et à l'entrée en vigueur du plan Dawes. Notamment les conditions stipulées dans le plan Dawes et d'après lesquelles l'Allemagne devait recouvrer sa souveraineté économique et fiscale en territoire occupé nécessitaient de toute évidence, sinon l'évacuation de la Ruhr, du moins la levée de toutes les sanctions économiques prises dans tous les Territoires Occupés et la liquidation complète des gages. Il s'agissait donc de rechercher lors de cette conférence les meilleurs moyens de procéder sans obstacle et sans friction à la levée des sanctions, à la remise aux mains des autorités allemandes de tous les gages saisis par les autorités alliées et à fixer la date ou les dates qui marqueraient la fin du régime inauguré en Janvier 1923.

Après divers pourparlers dont il est inutile d'énumérer les phases, souvent hérissées de difficultés malaisées à surmonter, la Conférence Intéralliée se réunit à Londres le 14 juillet 1924. L'arrivée d'une délégation allemande était prévue pour la date à laquelle les Alliés se seraient mis d'accord et devaient soumettre au Reich la teneur de leurs desiderata. Après des alternatives diverses, la Conférence intéralliée aboutit à la rédaction d'un document qui, après

quelques modifications provoquées par la délégation allemande, fut signé par les Gouvernements Alliés et le Gouvernement allemand. Ce document put être ratifié, ainsi qu'il avait été convenu à Londres, par les Parlements des différents gouvernements représentés à la Conférence dès avant le 30 août 1924.

CHAPITRE II

Les dispositions des accords de Londres concernant les gages

Comme nous l'avons dit l'exécution du plan Dawes était incompatible avec le maintien des gages constitués dans les Territoires rhénans et dans la Ruhr par les gouvernements alliés. Aussi l'une des principales préoccupations des négociateurs alliés et allemands réunis à Londres fut de pourvoir au rétablissement de l'unité économique et fiscale du Reich dans ses territoires. Les pourparlers à cet effet aboutirent à la rédaction d'un protocole spécial signé *ad referendum* par les plénipotentiaires le 16 août 1924 et ratifié par les Gouvernements, après consultation des Parlements respectifs, le 30 du même mois.

Spécialement il suffit de lire l'article I § b du protocole annexe n° 3 pour se rendre compte de ce que les gouvernements alliés et allemand entendirent par le rétablissement de l'unité économique et fiscale du

Reich sur les Territoires Occupés. Ce texte ne concerne en rien l'occupation militaire des provinces rhénanes et de la Ruhr. Il stipule seulement que l'unité économique et fiscale du Reich sera considérée comme rétablie :

a) lorsque toutes les entraves apportées depuis le 11 janvier 1923 à la législation fiscale et économique de l'Allemagne auront été supprimées ; lorsque les autorités allemandes auront été replacées dans leurs pleines attributions en ce qui concerne les douanes, les impôts, le régime du commerce extérieur, les forêts, les chemins de fer, etc...

b) lorsque auront été remis entre les mains de leurs propriétaires toutes les mines, cokeries, et autres entreprises agricoles, industrielles, forestières etc... exploitées en régie ou provisoirement affermées par les autorités d'occupation ;

c) lorsque tous les services spécialement créés pour l'exploitation des gages auront été retirés et que les réquisitions effectuées pour le fonctionnement de ces services auront été levées ;

d) lorsque les entraves à la circulation des personnes, marchandises, véhicules, auront été supprimées, sous réserve des dispositions de l'Arrangement rhénan.

D'autre part les gouvernements alliés s'engagèrent à faire procéder par la Haute-Commission à la révision

où à la mise au point des ordonnances prises par elle depuis le 11 janvier 1923.

Tel était le but recherché par les Gouvernements alliés et par l'Allemagne. Les dispositions de principe du protocole de Londres sont donc extrêmement claires à cet égard. Mais il était évident que la suppression de toutes les mesures prises par la Haute-Commission ne pouvait s'effectuer en un seul temps. Aussi bien les négociateurs de Londres ont-ils prévu les délais d'exécution du protocole et les modalités du rétablissement de l'unité économique allemande. A cet égard le protocole prévoit deux ordres de dispositions :

1° La Commission des Réparations constatera le 15 août (en réalité le 1 septembre par suite du retard apporté à la signature du protocole ; toutes les dates sont donc à retarder de 15 jours) que la promulgation des lois allemandes nécessaires au fonctionnement du plan Dawes a été effectuée. Il s'agit de lois dont le texte avait été préparé par la Commission des Réparations et qui sont relatives à la nouvelle Banque du Reich, à la nouvelle société des Chemins de fer allemands et à l'émission d'obligations industrielles et d'obligations de chemin de fer pour le paiement des Réparations. Ces lois ont été effectivement promulguées au Reichsgesetzblatt le 30 août 1924. Cette constatation une fois faite, les gouvernements français et belge, aux termes de l'article 4 du protocole, pren-

nent les dispositions suivantes : huit jours au plus tard après ladite constatation, la ligne douanière orientale qui sépare les Territoires Occupés de l'Allemagne libre est supprimée ; vingt jours après la même constatation, au plus tard, les entraves apportées depuis le 11 janvier 1923 à la circulation des personnes, marchandises, véhicules sont atténuées dans la plus large mesure ; les perceptions douanières effectuées par les autorités alliées à la frontière extérieure des Territoires Occupés seront effectuées, non plus d'après les ordonnances de la Haute-Commission ou les règlements du Comité Directeur des Douanes mais conformément à la réglementation et au tarif de la législation allemande ; il en va de même pour le contrôle du commerce extérieur, pour les forêts, pour les alcools, pour l'impôt sur le charbon. La Régie seule conserve ses tarifs et ses propres règlements.

En outre les perceptions fiscales ainsi ajustées, y compris d'ailleurs les bénéfices nets de la Régie, seront versés non plus à la Caisse des Gages mais à l'Agent des paiements des Réparations désigné en conformité du plan Dawes.

En résumé donc, il n'y a plus de frontières orientales ; il n'y a plus d'entraves sensibles à la circulation, mais les Régies alliées subsistent toutes, leurs perceptions se faisant, d'après la loi allemande, bien que leurs agents principaux soient de nationalité alliée. Les bénéfices des administrations encore ex-

plottées par les Alliés ne sont plus leur propriété exclusive, mais vont remplir la nouvelle caisse des Réparations.

2° Le 20 septembre, la Commission des Réparations, aux termes de l'article 5 du protocole, aura dû constater :

a) La mise en place, en vue de leur fonctionnement normal, de tous les organes d'exécution et de contrôle prévu par le plan Dawes. Il s'agit là des services de l'Agent général des paiements, du Conseil d'Administration de la nouvelle Société des Chemins de fer, du Conseil d'Administration de la Banque des Obligations industrielles;

b) La remise au trustee des obligations de chemins de fer et des certificats analogues qui seraient créés par le rapport du Comité d'organisation des Obligations industrielles;

c) La conclusion de contrat garantissant le placement d'un emprunt de 800 millions de marks-or au profit du Reich.

Cette deuxième constatation une fois faite, les gouvernements français et belge devaient réaliser, dans les quinze jours au plus tard, le programme de rétablissement complet de l'unité fiscale et économique de l'Allemagne. En conséquence, les services douaniers, forestiers, du contrôle du commerce extérieur seront remis aux Allemands, les Mines cokeries et autres exploitations rendues, les services des gages

seront supprimés. Enfin, en ce qui a trait à la régie des chemins de fer, dans les quinze jours de cette deuxième constatation, les lignes exploitées en territoire rhénan le seront pour le compte de la Compagnie nouvelle des Chemins de fer allemands, dont le Comité d'organisation se mettra en rapport avec la Régie pour en préparer les opérations de transfert. Celui-ci devra être terminé le 16 novembre 1924, à 0 heure.

Afin de compléter ces dispositions, les gouvernements respectifs stipulent une amnistie réciproque pour tous les crimes, délits ou manifestations politiques commis ou survenus en territoire occupé depuis le 11 janvier 1923 (article 7). Ils prévoient des conférences techniques entre les représentants alliés et les représentants des administrations allemandes pour l'examen des mesures de détail à appliquer en exécution du protocole. Ils décident (article 8) de constituer des Commissions mixtes germano-alliées pour statuer sur les différends pouvant naître du changement de régime entre les autorités allemandes et les commerçants de nationalité alliée. Ils sont d'accord pour soumettre à la Cour Permanente de Justice Internationale les contestations que pourrait provoquer entre eux l'interprétation du protocole.

Malgré certaines imperfections techniques, le protocole présente le mérite incontestable d'une précision qui ne laisse à l'initiative des instances infé-

rieures que l'application des détails et qui ne peut soulever aucune sérieuse difficulté de principe. Eclairées par ce protocole, les autorités allemandes en territoire occupé et la Haute-Commission devaient se mettre à l'œuvre afin de réaliser les mesures d'apaisement prévues par les négociateurs de Londres et de rétablir les Territoires Occupés dans la situation juridique qui avait été la leur au cours de l'année 1920, de suite après la mise en vigueur du Traité de Versailles.

CHAPITRE III

La liquidation des gages

L'Allemagne ayant ratifié et exécuté les premières dispositions des Accords de Londres, les deux constatations dont nous avons parlé dans le chapitre précédent furent effectuées par la Commission des Réparations dans les délais prévus.

La première constatation, du 1^{er} septembre 1924, fut portée sans délai à la connaissance des autorités allemandes et de la Haute-Commission. Cette dernière s'empressa, dans l'esprit qui avait présidé aux Accords de Londres, d'entreprendre la destruction de l'édifice qu'elle avait construit en 1923. Elle fut assistée, dans cette tâche, du représentant britannique qui accorda son vote aux Ordonnances de « démobilisation économique », tout en soulignant que cette adhésion ne pouvait être considérée en aucune manière comme une reconnaissance de la légalité ou de l'opportunité des mesures qui avaient été prises comme suite aux décisions des cabinets de Paris et de Bruxelles.

Notamment l'ordonnance 262, du 3 septembre 1924, supprime, à compter du 9 septembre, les perceptions douanières entre les Territoires Occupés et l'Allemagne libre. Par mesure transitoire, l'abrogation des textes visés dans cette ordonnance est sans effet sur la validité des actes accomplis, des droits acquis, des responsabilités encourues, des obligations nées en exécution des ordonnances abrogées. Par exemple, le 7 septembre, un envoi de marchandises traverse la frontière orientale, le propriétaire ou le consignataire de ces marchandises s'engage à payer les droits de douane antérieurs dans les délais imposés par le Comité Directeur des Douanes. Ces droits pourront être recouvrés après le 9 septembre.

L'ordonnance 268 supprime complètement, à compter du 21 septembre, la ligne douanière entre les Territoires Occupés et l'Allemagne libre. En conséquence, les marchandises importées, par exemple, de Francfort à Wiesbaden, ou réciproquement, circulent librement; les dérogations qui, malgré la suppression des droits de douane, étaient encore demeurées exigibles entre le 9 septembre et le 21 septembre, ne sont pas désormais nécessaires.

La même ordonnance 268 dispose, de plus, qu'à compter du 21 septembre, la législation et les tarifs en vigueur en Allemagne libre s'appliquent aux perceptions de toute nature effectuées par les services interalliés dans les Territoires Occupés ainsi qu'au

régime du commerce extérieur dans ces territoires. En conséquence, les Comités Directeurs des Douanes, des Licences, des Forêts, etc..., font désormais abstraction de leur propre règlement et s'en tiennent aux termes de la législation allemande. (La régie est naturellement exceptée). Néanmoins, par mesure transitoire, les actes accomplis, les droits acquis, les responsabilités encourues, les obligations nées en exécution des ordonnances antérieures qui sont abrogées demeurent régis par celles-ci. Par exemple, une fraude a été commise avant le 21 septembre; même après cette date, elle sera réprimée par les juridictions militaires et frappée des amendes édictées par la Haute-Commission ou par les règlements du Comité Directeur des Douanes et non des amendes plus ou moins lourdes qui résultent des lois allemandes.

L'ordonnance 264 du 3 septembre 1924 abroge purement et simplement l'ordonnance 230 relative à la circulation des véhicules automobiles qui, désormais, ne sont plus soumis à la nécessité d'un permis spécial.

D'autre part, l'ordonnance 269 du 20 septembre 1924 retire à la M. I. C. U. M. le soin de prélever sur les mines de combustibles des Territoires Occupés l'impôt sur le charbon pour les tonnages vendus à partir du 1^{er} septembre 1924 et l'ordonnance 270 de la même date prend des dispositions identiques en ce

qui touche la taxe sur les sous-produits de la houille.

Ici s'arrêtent les mesures d'ordre économique prises par la Haute-Commission en conséquence de la première constatation de la Commission des Réparations. L'Allemagne recouvre déjà une certaine liberté de mouvement. Les Territoires Occupés ne sont plus séparés du reste de l'Empire. La population rhénane reprend ses anciennes habitudes fiscales, le percepteur de l'impôt, si l'on peut employer cette image, demeurant provisoirement revêtu de l'uniforme français ou belge.

Nous signalerons enfin, à titre de documentation complémentaire, que, par l'ordonnance 267 du 12 septembre, la Haute-Commission remet en liberté les détenus politiques poursuivis ou condamnés par les tribunaux militaires depuis le 11 janvier 1923, alors que, par l'ordonnance 263 du 3 septembre, elle avait déjà rétabli la libre circulation des personnes entre les Territoires Occupés et l'Allemagne libre, en réintroduisant le régime des cartes d'identité et des passeports conformément à l'Arrangement rhénan.

La deuxième constatation prévue par les Accords de Londres fut faite le 8 octobre 1924, par la Commission des Réparations. Les organismes du plan Dawes sont en place ; la souscription de l'emprunt allemand est assurée. La Haute-Commission va pour-

suivre sa tâche et raser les derniers fondements du système.

L'ordonnance de base prise en la matière par la Haute-Commission porte le numéro 274 et la date du 20 octobre 1924. Elle abroge, à la date du 28 octobre, une multitude d'ordonnances spéciales relatives aux gages. Elle lève la saisie des recettes douanières et forestières, supprime le gage douanier, forestier, le contrôle du commerce extérieur; elle supprime les Comités Directeurs des Douanes, des Licences, des Forêts, etc..., les transformant, à titre provisoire, en Comités de Liquidation. Elle restitue le matériel fluvial bloqué non acheminé vers les pays alliés, ainsi que les marchandises et autres biens saisis en vertu des ordonnances 153, 154, mais non encore enlevés. Elle remet les Mines et les Cokeries dont la M. I. C. U. M. avait la gérance à leurs légitimes propriétaires et met ainsi fin aux attributions de la M. I. C. U. M., etc...

Elle rétablit, en conséquence, dans leurs attributions toutes les administrations allemandes qui fonctionnaient en territoire occupé avant le 11 janvier 1923. Notamment les douanes, les forêts, les licences sont remises aux autorités allemandes dès le 21 octobre 1924, soit une semaine avant la date fixée pour la reprise de leurs fonctions.

Un certain nombre de mesures transitoires s'imposent cependant à la Haute-Commission afin d'évi-

ter la lésion d'intérêts légitimes ou la violation de droits acquis. Notamment les fonctionnaires, employés ou simples particuliers qui avaient participé à la saisie des gages demeurent protégés par la Haute-Commission, en conformité de l'ordonnance 140 sus-visée jusqu'à la dissolution complète des services de liquidation des douanes, forêts, licences, etc... La validité des actes accomplis ou des contrats conclus en exécution des ordonnances abrogées ne saurait être contestée, de même les droits acquis, les responsabilités encourues; les obligations nées en exécution des mêmes ordonnances ne sont pas atteintes par la levée des gages. Exemple: les licences d'importation ou d'exportation régulièrement délivrées par le service de Bad-Ems restent valables jusqu'à l'expiration de leurs délais habituels de validité; les marchandises régulièrement importées dans les Territoires Occupés ou régulièrement dédouanées sous couvert d'une licence délivrée par les services de Bad-Ems ne peuvent être frappées d'aucune taxe supplémentaire par les autorités allemandes; aucune entrave ne doit être apportée à la vidange des bois abattus dans les forêts domaniales avant le 21 septembre 1924, ni à l'abattage et à la vidange des bois restant sur pied dans les coupes vendues par le Comité Directeur des Forêts, etc., etc.

On peut donc dire que, sous réserve de dispositions purement transitoires, l'Allemagne se trouve placée,

le 28 octobre 1921, sous le régime qu'elle avait avant le 10 janvier 1920, date de la mise en vigueur du Traité de Versailles. Cette affirmation serait pleinement exacte si la Régie des Chemins de fer n'avait dû, par suite de circonstances techniques, subsister dans les Territoires Occupés jusqu'au 16 novembre 1924.

Ce n'est qu'à cette date, en effet, que la Régie des Chemins de fer des Territoires Occupés, qui avait été chargée de l'administration et de l'exploitation technique, commerciale et financière de ces chemins de fer, cesse cette administration et cette exploitation et remet l'ensemble de ce réseau entre les mains de la Compagnie allemande des chemins de fer.

A partir du 16 novembre, 0 heure, la Régie ne conserve, dans les Territoires Occupés, que le personnel nécessaire pour effectuer, « dans un délai aussi court que possible », la liquidation de ses services et de toutes ses opérations comptables. De plus, les « Bons de transport » qu'elle avait émis doivent être retirés de la circulation. Enfin, les actions en matière civile et commerciale, nées du fait de l'exploitation des chemins de fer contre la Régie ou à son profit, continuent à ressortir à la compétence de la Commission Judiciaire Mixte des Chemins de fer dont nous avons, au chapitre 4 de la troisième partie, analysé le rôle et la compétence. Toutefois, ces actions ne sont recevables d'autant qu'elles font l'objet d'une requête introductive d'instance parve-

nue à la Commission judiciaire avant le 16 février 1925. Comme pour les autres sanctions, la validité des actes accomplis, les droits acquis, les responsabilités encourues et les obligations nées avant le 16 novembre 1924 ne sont pas atteints par la cessation de cette exploitation; en particulier donc, les taxes et droits constatés ou nés avant le 16 novembre à 0 heure restent dus, les redevances stipulées par contrats conclus avec la Régie sont exigibles.

L'Allemagne recouvrait ainsi l'entière liberté de ses voies ferrées. De la Régie, il ne restait plus rien, sinon le souvenir du dévouement admirable et de l'effort continu des cheminots venus de France et de Belgique qui avaient réussi à mener à bien une entreprise si difficile (1).

Le souci de la sécurité de notre Armée d'occupation avait bien amené les experts militaires français et belges à la Conférence de Londres à demander « la mise en service d'environ 5.000 employés de chemins de fer français et belges sur certaines lignes déterminées du réseau ferré de la Rive gauche du Rhin ». Ainsi ce personnel franco-belge, qui se serait peu à peu spécialisé sur place, aurait assuré, en cas

(1) « Au moment où vos collaborateurs et vous-même sont appelés à regagner la France et la Belgique, nous tenons à vous remercier de l'effort magnifique que vous avez accompli et qui, au milieu de difficultés et de périls sans nombre, a permis de maintenir la vie économique des territoires occupés et de sauvegarder la sécurité des Armées d'Occupation. » (Lettre adressée le 15 novembre 1924 par les Hauts-Commissaires de France et de Belgique au Directeur de la Régie.)

de défaillance du personnel allemand, l'acheminement normal des transports militaires; une défection des cheminots allemands aurait seulement privé de transports commerciaux les régions desservies, mais n'eut affecté en rien la sécurité de notre armée. Cette demande ne devait pas être prise en considération. Elle ne pouvait pas l'être, car la France était obligée de compter, à Londres, avec l'opinion de nos Alliés, qui estimaient tous que l'acceptation du plan Dawes impliquait le choix de la politique de coopération avec l'Allemagne et l'exclusion de la politique des sanctions. Le Gouvernement anglais, tout comme le Gouvernement allemand, voulaient définitivement interdire à la France la possibilité, si minime elle, de reprendre, à un moment donné, un quelconque des anciens gages — et les banquiers anglais et américains, avec lesquels on était bien obligé de compter, puisque le plan Dawes avait « commercialisé » la dette allemande, exigeaient, eux aussi, la liquidation générale et définitive de tout le système des gages.

CONCLUSION

Nous avons tracé le caractère et étudié les dispositions des sanctions économiques qui ont été prises à des dates et sous l'empire de circonstances différentes dans les Territoires Occupés par certains des Gouvernements Alliés.

Ces mesures sont une conséquence de la longue crise qui secoua l'Europe depuis 1914. Elles étaient conditionnées par l'occupation militaire; sans elle, elles n'auraient pu être prises.

Elles furent pénibles pour l'occupé; elles furent efficaces pour l'occupant, mais exigèrent de celui-ci un effort inlassable, une vigilance constante.

Elles furent de courte durée; elles ne pouvaient ne pas l'être et c'est la plus grave des critiques que l'on peut diriger contre elles.

Déjà, à elle seule, l'occupation militaire d'un territoire étranger, du territoire le plus riche d'une grande puissance, représente un équilibre instable. L'occupation militaire est un état anormal. Les auteurs du Traité de Versailles, en fixant à quinze ans

la durée de l'occupation des Provinces du Rhin, avaient cru atteindre les limites extrêmes au-delà desquelles l'équilibre risque de se rompre; et, si l'on songe au peu de pouvoir que l'occupation militaire, définie par l'Arrangement rhénan, accorde à l'occupant, au peu d'ingérence qu'elle implique dans les affaires de l'occupé, l'on n'est pas surpris d'apercevoir, après coup, la gravité des sanctions économiques, telles que celles de 1921, et de constater l'amplitude de la résistance opposée aux rigueurs infiniment plus lourdes qui suivirent l'occupation du bassin de la Ruhr, et il est bien certain que l'exaspération du chauvinisme allemand fut l'une des conséquences immédiates de ces mesures.

Il ne suffit pas, à notre avis, de calculer les bénéfices pécuniaires, d'ailleurs certains, produits par les sanctions économiques prises à l'égard de l'Allemagne, il ne suffit pas de présenter un bilan actif, si les sources de ce bilan doivent se tarir à la suite d'un accord amiable recherché d'urgence. En d'autres termes, l'utilité et l'opportunité des sanctions économiques ne peuvent être définitivement appréciées que si l'on examine les répercussions politiques engendrées par elles.

A cet égard, les sanctions économiques, celles de 1921 comme celles de 1923, ont constitué un efficace moyen de pression sur le débiteur de mauvaise foi. Celles-ci, notamment, ont certainement conduit

L'Allemagne, dans le désir de se libérer d'insupportables entraves, à l'acceptation d'un plan utile aux réparations et qui, s'il est loyalement exécuté de part et d'autre, renferme une solution de cette irritante question.

Par contre, il paraît difficilement contestable que les sanctions envisagées non plus comme moyen de pression, mais comme moyen de paiement direct, ne constituent pas un système viable. Sans doute, elles affaiblissaient l'adversaire, ce qui n'est qu'un résultat négatif. Sans doute, elles procuraient un gain économique momentané, mais précisément l'existence de ce gain laissait place, aux yeux de certains alliés, à des soupçons gravement compromettants pour ses bénéficiaires et, chez les Allemands, à une agitation politique dangereuse pour la sécurité de l'occupant. Comme nous l'avons indiqué, l'économique entraîne le politique après lui et celui-ci semblait particulièrement gênant, troublant pour certains appréciateurs de la politique européenne. Calmer les soupçons et désarmer les agitateurs étaient deux buts inconciliables avec la persistance des sanctions économiques. Celles-ci devaient disparaître comme incompatibles avec l'état des esprits. C'est ce que le gouvernement français avait déjà fort bien aperçu dès la cessation de la résistance passive en faisant lui-même appel à un Comité mondial d'experts dès avant le 30 novembre 1923.

Les sanctions économiques ne sont plus aujourd'hui qu'un épisode de l'histoire diplomatique; elles ne sont pas à condamner puisqu'elles sont mortes après avoir rempli leur tâche; mais il n'est pas à souhaiter de les voir renaître, car leurs conséquences troubleraient une atmosphère que la loyauté des peuples doit souhaiter de maintenir toujours à l'état serein.

Les peuples et leurs gouvernements devraient enfin comprendre que la bonne foi, le franc-jeu est la méthode diplomatique qui donne, à la longue, le plus de fruits et que la résistance appelle la sanction, la sanction la résistance et que l'une et l'autre ne peuvent qu'arrêter l'élan des rapports économiques normaux, base durable du bien-être social et de la paix internationale.

Vu: *Le Doyen,*
BERTHÉLEMY.

Vu: *Le Président,*
BASDEVANT.

Vu. et permis d'imprimer,
le Recteur de l'Académie de Paris :

APPELL.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	9
------------------------	---

PREMIÈRE PARTIE

Les Territoires Rhénans et le Traité de Versailles.

CHAPITRE I. — Le statut politique et économique des Territoires occupés pendant l'armistice	13
CHAPITRE II. — Le statut politique et économique des Territoires occupés après le 10 janvier 1920 et l'exécution par l'Allemagne du Traité de Versailles	18

DEUXIÈME PARTIE

Les sanctions économiques prises en Territoires Rhénans pendant l'année 1921.

CHAPITRE I. — Généralités	37
CHAPITRE II. — Saisie des recettes douanières aux frontières extérieures des Territoires occupés	43
CHAPITRE III. — Création d'une ligne douanière le long du Rhin.	53
CHAPITRE IV. — Délivrance par les services alliés des licences d'importation et d'exportation intéressant les Territoires occupés	60
CHAPITRE V. — Perception d'une taxe à l'entrée dans les pays alliés des marchandises d'origine allemande	67
CHAPITRE VI. — Durée du régime des sanctions de 1921 — leur levée	71

TROISIÈME PARTIE

**Les sanctions économiques prises en Territoires rhénans par
les Gouvernements alliés comme suite aux manquements volon-
taires de l'Allemagne en janvier 1923.**

CHAPITRE I. — Carence générale de l'Allemagne — Nécessité de larges sanctions économiques — leur justification	83
CHAPITRE II. — Les douanes.	114
CHAPITRE III. — Les licences d'importation et d'exportation	125
CHAPITRE IV. — La Régie des Chemins de fer	132
CHAPITRE V. — Les Forêts domaniales.	158
CHAPITRE VI. — Blocage du matériel fluvial.	162
CHAPITRE VII. — Saisie de certains biens	165
CHAPITRE VIII. — Mines et Charbons	171
CHAPITRE IX. — Alcool.	177
CHAPITRE X. — Sanctions complémentaires.. . . .	180
CHAPITRE XI. — La navigation sur le Rhin et les sanctions économiques	188
CHAPITRE XII. — Les arrangements avec les groupements industriels et commerciaux	201

QUATRIÈME PARTIE

La levée des sanctions

CHAPITRE I. — La levée des sanctions	207
CHAPITRE II. — Les dispositions de l'Accord de Londres concernant les gages.	215
CHAPITRE III. — La liquidation des Gages	222
CONCLUSION	231

